Comisión Construimos el Futuro

ITeC

Guía de buenas prácticas en la contratación

Recomendaciones para la redacción de pliegos de licitación de mantenimiento viario

Julio 2024

Página en blanco

Comisión Construimos el Futuro

Este documento ha sido elaborado en el seno de la **Comisión Construimos el Futuro (CCF)** del ITeC a partir del trabajo que ha realizado un grupo de ponentes y las contribuciones de las entidades de la CCF.

Equipo consultivo

Francisco Alcañiz
Joan Estrada
Natalia Gómez
Eva González
José Gutiérrez
Esteve Piazuelo
Ignasi Puig

Edición

Josep Ramon Fontana, ITeC

Coordinación

Ferran Bermejo, ITeC

Título: "Recomendaciones para la redacción de pliegos de licitación de mantenimiento viario"

Editado en julio de 2024
Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña ITeC
Wellington 19 – ES08018 Barcelona
www.itec.cat

Página en blanco

Índice

La Comisión Construimos el Futuro		**6**
Motivación de la guía		**10**
Planteamiento de la guía		**11**
1	**Acreditación de la solvencia**	**13**
1.1	Solvencia económica y financiera	14
1.1.1	Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante clasificación	14
1.1.2	Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios estándar	15
1.1.3	Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios específicos	16
1.2	Solvencia técnica	17
1.2.1	Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios estándar	17
1.2.2	Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios específicos	18
1.2.3	Acreditación de la solvencia ambiental	20
2	**Evaluación de las ofertas**	**22**
2.1	Evaluación de las ofertas económicas	22
2.1.1	Ofertas presuntamente anormales	28
2.2	Evaluación de las ofertas técnicas	33
2.2.1	Calidad técnica de la propuesta	33
2.2.2	Recursos humanos	39
2.2.3	Recursos materiales	41
2.3	Evaluación de las ofertas ambientales	43
2.3.1	Calidad ambiental de la propuesta	44
2.3.2	Recursos humanos	47
2.3.3	Parque de vehículos	47
2.3.4	Materiales de construcción	49
2.4	Evaluación de las ofertas sociales	51
2.5	Evaluación de las ofertas de 'compliance'	56
2.6	Evaluación de las mejoras	60
2.6.1	Mejoras propuestas por el licitador	63
2.6.2	Mejoras propuestas por el organismo de contratación	67
3	**Selección y ponderación de los criterios de adjudicación**	**71**
3.1	Tres posibles mapas de criterios	74
4	**Formato de la oferta**	**80**

La Comisión Construimos el Futuro

El origen

El Consejo Asesor del Patronato del ITeC creó a principios de 2015 la **Comisión Construimos el Futuro** (CCF) para debatir sobre el futuro del sector de la construcción y analizar el uso de las tecnologías BIM, LEAN e IPD (*Integrated Project Delivery*) entre otros temas. La comisión nace a propuesta del Colegio de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de Barcelona, como resultado del primer *European BIM Summit* celebrado en febrero de ese año. Las conclusiones del congreso se recogieron en el primer manifiesto a favor del BIM en el estado español, donde se ponía de manifiesto la necesidad de la modernización del sector de la Construcción.

En aquel manifiesto, el Gobierno de la Generaliitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona se proponían un reto:

"**Crear un Grupo de Trabajo BIM que ayude a implementar la cultura, valores, métodos de trabajo, tecnologías digitales y electrónicas para capacitar a la industria, la administración pública, los centros de investigación, los colectivos profesionales y el mundo académico**".

Desde entonces la Comisión Construimos el Futuro ha orientado sus actividades en esta dirección.

El Objetivo

La Comisión Construimos el Futuro, fue creada por el Consejo Asesor del ITeC con la idea de disponer de un foro de debate abierto a todos los agentes del sector en el que fuera posible abordar y analizar la innovación y tendencias de futuro en el sector de la Construcción mucho más allá de los aspectos coyunturales que determinan el día a día del sector.

De entre las muchas áreas de debate que pueden ser objetivos de los trabajos de la CCF, se consideró que la evolución de los procesos con que opera el sector, sobre todo basándose en la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos como el BIM, eral primer ámbito de trabajo que debía tratar. En el apartado 3 (Nuevos procesos para una nueva Construcción) se profundiza en esta idea.

El ITeC, como entidad transversal, actúa como dinamizador y coordinador de la CCF.

Los miembros de la CCF

Los miembros de la CCF, son entidades públicas y privadas que, o bien forman parte del Patronato de la Fundación ITeC, o bien son aceptadas por el propio Patronato previa solicitud. La participación en la CCF es voluntaria y sin contraprestación económica, con el requisito de participar activamente en los grupos de trabajo que se organicen, aportando las personas más adecuadas en relación a los temas que se traten.

Las Entidades

- Agencia de la Vivienda de Cataluña
- Ayuntamiento de Barcelona
- Área Metropolitana de Barcelona – AMB
- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas – ACM
- Asociación de Consultores de Estructuras – ACE
- Asociación de Consultores de Instalaciones – ACI
- Asociación de Empresas de Ingeniería y Consultoría Independiente de Cataluña – ASINCA
- Asociación de Promotores y Constructores de Edificios de Cataluña – APCE
- Barcelona Infraestructures Municipals SA – BIMSA
- Building Smart Spanish Chapter
- Cámara de Empresas de Servicios Profesionales a la Construcción
- Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña
- Clúster de Construcción Industrializada de Cataluña – CCiC
- Colegio de la Arquitectura Técnica de Barcelona
- Colegio de Arquitectos de Cataluña
- Colegio de Economistas de Cataluña
- Colegio de Ingeniería Geomática y Topográfica de Cataluña
- Colegio de la Ingeniería Técnica de Obras Públicas y de la Ingeniería Civil de Cataluña – ECCAT
- Colegio de Ingenieros Agrónomos de Cataluña
- Colegio Oficial de la Ingeniería de Montes de Cataluña
- Colegio de Ingenieros Graduados e Ingenieros Técnicos Industriales de Barcelona
- Colegio de Ingenieros Industriales de Cataluña
- Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Forestales de Cataluña
- Confederación Española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de la Construcción – CEPCO
- Consejo de la Arquitectura Técnica de Cataluña
- Delegación del Gobierno del Estado – Área de Fomento
- Diputación de Barcelona
- Diputación de Girona
- Diputación de Lleida
- Diputación de Tarragona
- El Consorcio de la Zona Franca de Barcelona
- Eurecat – Centro Tecnológico
- Federación Catalana de la Industria, el Comercio y los Servicios de la Construcción – FECOCAT
- Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña – FGC
- Fira Barcelona. Barcelona Building Construmat
- Forestal Catalana SA
- Fundación Laboral de la Construcción. Cataluña
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Empresa y Trabajo
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Territorio
- Generalitat de Cataluña – Dirección General del Patrimonio
- Gremio de Áridos de Cataluña

- Gremio de Constructores de Obras de Barcelona y Comarcas
- Infraestructuras de la Generalitat de Cataluña SAU
- Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña – ICGC
- Instituto Catalán de Energía – ICAEN
- Instituto Catalán del Suelo – INCASÒL
- Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña – ITeC
- Puerto de Barcelona
- Unión de Empresarios de la Construcción de Girona
- Universidad Politécnica de Cataluña – UPC

Miembros a título personal

- Josep Benedito Rovira
- Eloi Coloma Pico
- Ignasi Pérez Arnal
- Víctor Roig Segura

El grupo de entidades que forman parte de la CCF está abierto para permitir la incorporación de nuevos miembros interesados en participar de los trabajos.

Página en blanco

Motivación de la guía

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) fue bastante explícita respecto a los cambios que pretendía introducir en las prácticas de contratación previas a su publicación. En su Preámbulo ya introduce el concepto de "relación calidad-precio" como objetivo a alcanzar por los órganos de contratación, tradicionalmente centrados en cubrir sus necesidades de obras, servicios y suministros con el mínimo gasto. La LCSP establece la obligación "por primera vez" de que la contratación pública utilice parámetros cualitativos, ambientales, sociales e innovadores como criterios de adjudicación.

Ya ha pasado un tiempo razonable desde la publicación de la LCSP a finales de 2017, y los cambios percibidos son todavía insuficientes. El panorama de restricción presupuestaria que en un momento parecía coyuntural se está volviendo estructural, lo que no contribuye a hacer bajar el peso del factor precio en los contratos de obra pública. Tras examinar una muestra de pliegos recientes redactados por diferentes administraciones, se nota el uso de criterios que años atrás no eran nada frecuentes, pero a pesar de ello la oferta económica sigue siendo la protagonista. En el contexto concreto de la obra de urbanización y el mantenimiento viario, el precio se lleva en torno al 60% de la puntuación como la media. El porcentaje baja un poco y se acerca al 50% en la obra de edificación. En el mantenimiento de edificios se queda en un 44%, pero esta es la puntuación que se otorga estrictamente al precio ofrecido, la cual a menudo se complementa con otros ítems con repercusión directa sobre los costes.

Estas prácticas provocan que la distancia entre el importe de adjudicación y los costes de mercado se vaya haciendo cada vez más estrecha y que en ocasiones pase a ser negativa. Se podría argumentar que las ofertas son responsabilidad de cada empresa y reflejan el grado de riesgo que están dispuestas a aceptar, pero de hecho es un riesgo que se acaba trasladando al órgano de contratación. Parar obras y rescindir contratos por la práctica imposibilidad de ejecutarlos porque se han adjudicado a un precio desconectado de la realidad también tiene un coste para las administraciones que contratan. Un coste en términos monetarios, de oportunidad y de imagen hacia la ciudadanía.

Cada nuevo proyecto o servicio que se licita de acuerdo con los criterios "de siempre" es una valiosa oportunidad que las diferentes administraciones han perdido para salir de este círculo vicioso, que atrapa a las empresas que dependen de ella para su supervivencia, generando un producto final por debajo de las expectativas y que tampoco pasa desapercibido a los ciudadanos.

Planteamiento de la guía

Esta guía está dirigida a los equipos sobre los que recae la responsabilidad de redactar pliegos de licitación, con el propósito de orientarlos hacia las mejores prácticas en cuanto, fundamentalmente, a la definición de los criterios de adjudicación y a las maneras de medirlos y asignarles un peso específico para calcular la valoración de cada oferta.

Esta guía forma parte de una colección de cuatro, cada una dedicada a una tipología de contrato diferente: el mantenimiento viario, el mantenimiento de edificios, la obra de urbanización y la obra de edificación.

Se han elaborado en base al análisis de una serie de casos reales de los que se han extraído ejemplos que muestran al usuario cómo otros órganos de contratación están incorporando a sus protocolos de licitación las cuestiones de la oferta económica, la técnica, la ambiental, la social y las mejoras, entre otros. En aquellas situaciones donde no se han encontrado ejemplos, o los ejemplos demuestran carencias, la CCF propone una recomendación propia.

Las referencias están identificadas de la siguiente manera:

Cada guía funciona como un repertorio de criterios de adjudicación adecuados a cada uno de los cuatro contextos. El redactor de un pliego les puede escogiendo los ejemplos que se adapten mejor a la situación concreta del contrato y a los propósitos del propio órgano de contratación, de manera que sólo le haría falta el paso final de asignarles un peso específico en la puntuación de las ofertas.

Como complemento de este repertorio, proponemos en cada guía tres esquemas que hemos llamado "mapas de criterios" que sirven para orientar la tarea de selección y de ponderación de acuerdo con unas hipotéticas prioridades (ambientales, de eficiencia, de innovación...) del órgano de contratación. Se pretende que sirvan también de hilo argumental para justificar el planteamiento del mecanismo de selección, tal y como pide la LCSP.

1 Acreditación de la solvencia

Comprobar la solvencia económica y técnica de los licitadores es un paso previo antes de entrar a analizar las ofertas que han presentado. El órgano de contratación debe concretar los requisitos mínimos de solvencia exigidos para el contrato, así como los medios admitidos para su acreditación.

Normativa

1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 74

Como los contratos se acostumbran a dividir en lotes o fases, hay que adaptar los requisitos de solvencia a las dimensiones de estas fases:

Normativa

En los contratos de concesión de obras y concesiones de servicios en los que puedan identificarse sucesivas fases en su ejecución que requieran medios y capacidades distintas, los pliegos podrán diferenciar requisitos de solvencia, distintos para las sucesivas fases del contrato, pudiendo los licitadores acreditar dicha solvencia con anterioridad al inicio de la ejecución de cada una de las fases.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 76.2

Ahora bien, el margen discrecional del órgano de contratación no es excesivamente grande a la hora de establecer cómo acreditan su solvencia los candidatos a una determinada adjudicación. Como veremos a continuación, la LCSP contiene un catálogo de alternativas y el órgano de contratación simplemente debe limitarse a escoger entre ellas.

1.1 Solvencia económica y financiera

Para demostrar la solvencia económica y financiera la LCSP permite dos vías: la acreditación y el cumplimiento de unos determinados criterios. En este último caso, el órgano de contratación puede definir unos criterios propios o simplemente adoptar los criterios genéricos de la LCSP, que funcionan como cláusulas por defecto. En suma, las opciones acaban siendo tres, que se pueden aplicar de la siguiente manera:

Normativa

La solvencia económica y financiera de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

	Método de acreditación de solvencia		
	Clasificación	Cumplimiento de condiciones...	
Tipo de contrato		… propias del Pliego	… genéricas
De obras ≥ 500.000 €	✓ *único método posible*	✗ *no se admite*	✗ *no se admite*
De obras < 500.000 €	✓	✓ *ver punto 1.1.3*	✓ *ver punto 1.1.3*

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 77.1

1.1.1 Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante clasificación

Tal y como ilustra la tabla anterior, la clasificación del empresario es el procedimiento universal que se puede utilizar en un contrato de obras. A efectos de la LCSP, la clasificación de un licitador en un determinado subgrupo o categoría suministra suficiente evidencia de su "know-how" para los contratos cuyo objeto encaje con el ámbito de trabajos de este subgrupo o categoría.

En consecuencia, todos los Pliegos para la contratación de obras de edificación deberían especificar los códigos de clasificación, independientemente si el valor del contrato supera o no los 500.000 €. Y, si fuera el caso, tendrían que distinguir fases o lotes:

Recomendación ▷ 1

Acreditación de la solvencia económica y financiera

La solvencia económica y financiera de los licitadores queda acreditada si demuestran tener en vigor las siguientes clasificaciones:

	Grupo	Subgrupo	Categoría
Lote / fase 1			
Lote / fase 2			
Lote / fase ***n***			

CCF / ITeC

1.1.2 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios estándar

Si el contrato es inferior a 500.000 € (que requiere forzosamente clasificación de los licitadores) y el órgano de contratación no define condiciones propias, aplicarían por defecto las siguientes:

Normativa

Condiciones por defecto de solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación, los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que pide el contrato deberán cumplir los siguientes criterios:

	Valor exigido (€)
Volumen anual de negocios o volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato Referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario	≥ 1,5* valor del contrato (1) (2)
Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales Orientado al tipo de contratos cuyo objeto sean servicios profesionales	≥ valor del contrato (3)

Notas:

(1) Si el contrato tiene una duración superior al año, se sustituye "valor del contrato" por "valor anual medio del contrato"

(2) Según la Directiva 2014/24/UE de contratación pública (artículo 58.3), el límite superior se fija en 2* valor del contrato.

(3) El licitador debe comprometerse a renovar o prorrogar la póliza para que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 87.3

Recomendación ▷ 2

Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Si la redacción sigue literalmente el texto de la LCSP y expresa el volumen de negocio como un múltiplo del valor del contrato, se acaba con cláusulas al estilo de:

"Habrá que acreditar un volumen superior a 2 veces el valor anual medio del contrato"

… que resultan innecesariamente confusas, sobre todo en el contexto de un contrato plurianual donde el volumen se puede distribuir desigualmente cada año. Es mejor redactar la cláusula con un valor explícito en euros:

"Habrá que acreditar un volumen anual superior a los 750.000 €"

CCF / ITeC

1.1.3 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios específicos

Si el órgano de contratación opta por definir condiciones propias, la LCSP sólo admite las siguientes:

Normativa

En contratos < 500.000 €, la solvencia económica y financiera de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

	Valor exigido (€)
Volumen anual de negocios o volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato Referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario.	≥ 1,5* valor del contrato (1) (2)
Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales Orientado al tipo de contratos cuyo objeto sean servicios profesionales.	≥ al fijado en los Pliegos
Patrimonio neto o ratio entre activos y pasivos Referido al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales (3)	≥ al fijado en los Pliegos
Métodos alternativos Sólo para los contratos de concesión de obras y de servicios, u otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista.	

Notas:

(1) Excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros.

(2) Cuando un contrato se divida en lotes, "valor del lote" sustituye a "valor del contrato".

(3) Es necesario que los Pliegos detallen los métodos y criterios que se utilizarán para valorar este dato.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 87.1

Recomendación ▷ 3

Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Aplican las mismas recomendaciones que se han detallado en el punto anterior al respecto de evitar redactar la cláusula en forma de múltiplos del valor del contrato, y hacerlo con un valor explícito en euros.

CCF / ITeC

1.2 Solvencia técnica

El criterio de solvencia técnica más utilizado en la práctica es el de la experiencia en trabajos similares, debido tanto a la facilidad de su comprobación por el órgano de contratación, como de la garantía que, a priori, confiere el 'know-how' del candidato en la prestación de servicios similares al que se licita.

Como en el caso de la solvencia económica, la LCSP permite que el órgano de contratación pueda redactar unos Pliegos ligeramente personalizados en el contrato en cuestión y, si ello no se considera necesario, la LCSP también incluye unas cláusulas genéricas de solvencia técnica que operan por defecto.

1.2.1 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios estándar

Si el órgano de contratación no define condiciones propias, y el contrato no es ≥ 500.000 € (que requiere forzosamente clasificación de los licitadores) aplicarían por defecto las siguientes condiciones de la LCSP:

Normativa

En contratos < 500.000 €, no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no contengan unos criterios propios de solvencia técnica, los licitadores o candidatos lo acreditarán con:

	Valor exigido (€)
Relación de obras ejecutadas en los últimos cinco años • que sean del mismo grupo o subgrupo de clasificación que el correspondiente al contrato • que sean del grupo o subgrupo más relevante para el contrato si éste incluye trabajos correspondientes a diferentes subgrupos Avalada por los certificados de buena ejecución, que indicarán importe, fechas y lugar de ejecución, si se realizaron según las reglas de la profesión y si se acabaron satisfactoriamente.	el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución ≥70 % anualidad media del contrato (1)

Notas: (1) No aplica cuando el candidato sea una empresa con una antigüedad inferior a cinco años.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 88

Recomendación ▷ 4

Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €

Valorar si en contratos de poco valor, el umbral del 70% se vuelve excesivamente permisivo. En caso afirmativo, se recomienda hacer uso de la potestad del órgano de contratación para incrementarlo a su criterio, como se ve en el punto 2.2.2

CCF / ITeC

1.2.2 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios específicos

Si el órgano de contratación opta por definir condiciones propias, debe hacerlo de acuerdo a:

Normativa

En contratos < 500.000 €, la solvencia técnica de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación, el cual deberá indicar explícitamente cuáles son los valores mínimos exigidos para los criterios que escoja:

	Valor exigido
Relación de obras previamente ejecutadas Relación de obras efectuadas en un periodo definible por el órgano de contratación, con un mínimo de cinco años. Debe estar avalada por los certificados de buena ejecución, que indicarán importe, fechas y lugar de ejecución, si se realizaron según las reglas de la profesión y si se acabaron satisfactoriamente.	a fijar en los Pliegos
Personal técnico que la empresa ofrece para la ejecución de las obras Declaración acompañada de los documentos acreditativos que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
Titulación del personal técnico y directivo Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras así como de los técnicos encargados directamente de la misma.	a fijar en los Pliegos
Absorción de la plantilla en los tres últimos años Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y el número de directivos, acompañada de la documentación justificativa que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
Maquinaria, material y equipo técnico que la empresa ofrece para la ejecución de las obras Declaración acompañada de los documentos acreditativos que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
Medidas de gestión ambiental que la empresa ofrece para la ejecución de las obras	a fijar en los Pliegos

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 88

En la lista aparecen temas de personal y de medios materiales que con mucha frecuencia se utilizan también como criterios de adjudicación. Hay que estar atentos para evitar que un mismo tema sea valorado dos veces en dos lugares diferentes del Pliego:

Recomendación ▷ 5

Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €

Evitar superposiciones que valoren dos veces los medios ofrecidos

La cuestión de los recursos humanos puede ser enfocada de dos formas:

Medios humanos				recomendación
a	Enfocado como solvencia		Comprobación de que el licitador dispone de los recursos humanos necesarios para la correcta ejecución del contrato	sí (excepto que se opte por **c**)
b	Enfocado como criterio de adjudicación	cuantitativo	Puntuación extra al licitador que ponga RRHH adicionales a disposición del contrato	no
c		cualitativo	Puntuación extra al licitador que ponga RRHH con experiencia adicional a disposición del contrato	sí (excepto que se opte por **a**)

El enfoque como criterio de puntuación, si es meramente cuantitativo (más personal, más puntos) puede provocar una competencia entre candidatos que no necesariamente incrementa la calidad del servicio ofrecido, pero que sí incrementa sus costes.

Por lo tanto, se recomienda evitar este planteamiento, y escoger entre uno de estos dos:

- Enfoco como solvencia: que el órgano de contratación defina cuáles son sus expectativas de medios humanos que espera tener a su disposición, con los candidatos comprometiéndose a satisfacerlas.
- Enfoque como criterio de puntuación, sólo si es cualitativo: misma cantidad de personal, más experimentado.

El argumentario se reproduce casi literalmente para los recursos materiales:

Medios materiales				recomendación
a	Enfocado como solvencia		Comprobación de que el licitador dispone de los medios materiales necesarios para la correcta ejecución del contrato	sí (excepto que se opte por **c**)
b	Enfocado como criterio de adjudicación	cuantitativo	Puntuación extra al licitador que aporte medios materiales adicionales a disposición del contrato	no
c		cualitativo	Puntuación extra al licitador que ponga a disposición del contrato: • material con menor impacto ambiental • material con prestaciones mejoradas	sí (excepto que se opte por **a**)

CCF / ITeC

1.2.3 Acreditación de la solvencia ambiental

En el apartado anterior hemos visto como la LCSP considera el "know-how" medioambiental de los candidatos como un ítem más dentro del epígrafe de la solvencia técnica, dejando en manos del órgano de contratación su inclusión o no como requisito a los candidatos. Por lo tanto, en términos estrictamente legales, el concepto de "solvencia ambiental" se limita a esta aplicación discrecional. Extraerlo de dentro del cajón técnico para tratarlo separadamente, e incluso llamarlo "solvencia ambiental" en un intento de equipararlo con la "solvencia técnica", es un gesto voluntario. Pero es un gesto que cada vez está más alineado con los esfuerzos de las administraciones que suscriben compromisos de compra verde o de fomento de la economía circular.

La forma más sencilla de que una empresa que opta a un contrato pueda acreditar su solvencia ambiental es que documente que trabaja con un sistema de gestión medioambiental (SGM) con el que identifica, controla y mejora los impactos ambientales de su actividad. El hecho de que un candidato disponga de un SGM puede considerarse como una garantía que, al menos, la empresa conoce la legislación medioambiental que le aplica, que ha identificado los impactos medioambientales que causa su actividad, y que se ha planteado el reto de reducirlos en la medida de sus posibilidades y de una forma organizada.

La LCSP sólo cita a un SGM concreto: el sistema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), pero admite cualquier otro sistema reconocido por la UE o por otros organismos acreditados. Esto incluye a lo que quizás es el SGM más difundido: la norma ISO 14001, que en España se ha transpuesto como UNE-EN ISO 14001:2015

Normativa

En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 94

Recomendación ▷ 6

Condiciones de solvencia ambiental

La forma prioritaria para que los licitadores demuestren que conocen y controlan el impacto ambiental de sus métodos de trabajo es:

	Valor exigido
Las empresas tienen implantado uno o dos de estos sistemas de gestión ambiental: • ISO 14001 • EMAS Y se verifica que: • La actividad certificada incluye el objeto del contrato • Una entidad acreditada la ha auditado y certificado	Existencia de certificado vigente en el momento de adjudicación (*)

(*) Es necesario que el adjudicatario se comprometa a mantener su vigencia durante el periodo de ejecución del contrato.

CCF / ITeC

El proceso de difusión de los SGMs dentro del sector de la construcción ha comenzado por las empresas de mayor dimensión y se va extendiendo hacia las más pequeñas. Si se espera una participación de empresas pequeñas, habría que ofrecer una alternativa a la acreditación auditada y verificada. Como en el caso de la solvencia técnica, se puede recurrir al "know-how" adquirido por la experiencia previa.

Recomendación ▷ 7

Condiciones alternativas de solvencia ambiental

Los licitadores podrán demostrar que conocen y controlan el impacto ambiental de sus métodos de trabajo por otras vías diferentes, no excluyentes:

<table>
<tr><td>Experiencia ambiental previa
Documentar buenas prácticas llevadas a cabo en contratos anteriores donde el objeto haya sido similar.</td><td>Se puede integrar en la relación de obras ejecutadas en los últimos años, como una columna más de la tabla (al estilo del importe, fechas, etc.) en la que se pide qué prácticas ambientales se llevaron a cabo.
Atención a la ausencia de componente certificativo: unas simples declaraciones no se pueden usar de argumento para calificar ofertas.</td></tr>
<tr><td>Personal con experiencia ambiental previa
Presencia en la plantilla de la empresa de personas con conocimientos y experiencia en materia medioambiental, con énfasis en las que prestarán servicio en relación con el contrato.</td><td>Si la dimensión del contrato lo justifica, se podría pedir un responsable ambiental. Hay dos maneras de enfocarlo, pero hay que optar sólo por una para evitar duplicidades.
<table>
<tr><td>Como solvencia</td><td>Sí/No habrá responsable ambiental</td></tr>
<tr><td>Como criterio de adjudicación</td><td>Qué formación y experiencia tendrá el responsable ambiental, con una puntuación proporcional</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Medios técnicos especializados
Trituradoras móviles de residuos
Separadores de residuos (...)</td><td>Sólo si se plantea como criterio de solvencia (sí/no). No confundir con la calificación de impacto ambiental de la maquinaria, que es un factor más adecuado para ser tratado como criterio de adjudicación.</td></tr>
</table>

CCF / ITeC

2 Evaluación de las ofertas

2.1 Evaluación de las ofertas económicas

Tradicionalmente, la oferta económica concentra mucha carga decisoria a la hora de adjudicar un contrato, lo que la convierte en una cuestión bastante sensible. Como la LCSP no concreta los procedimientos para puntuarlas, en la práctica los Pliegos de contratación acaban utilizando fórmulas diferentes y que se pueden agrupar de la siguiente manera:

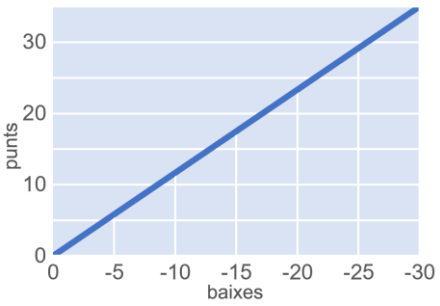
tipo	Relación entre puntos otorgados y bajas respecto al presupuesto de licitación	¿Otorgan puntos a las ofertas que no hacen ninguna baja respecto al presupuesto de licitación?
a	lineal	no
b	no lineal	no
c	lineal	sí
d	no lineal	sí

Fórmulas tipo a

Son las más sencillas y han sido ampliamente utilizadas en la contratación:

Ejemplo ▷ 8

Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

Fórmula		**Puntuación para bajas entre 0% y -30% B_n y para 35 puntos P_{max}**
[a1]	$$P_n = \frac{B_n \times P_{max}}{B_{max}}$$ P_n puntuación de la oferta *n* P_{max} puntuación máxima B_n baja* de la oferta *n* B_{max} baja* máxima	

*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

[a1] AYUNTAMIENTO DE SANT ADRIÀ DE BESÒS Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regirá la licitación del contrato de obras de mantenimiento y mejora de infraestructuras viarias en Sant Adrià, julio de 2019
[a1] AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de Condiciones Técnicas que rigen la tramitación de las obras de conservación, mejora y renovación de la infraestructura urbana de la ciudad, abril de 2017

Estas fórmulas presentan dos inconvenientes:

- Recompensan con el mismo incremento de puntos a un licitador que pase de un -5% a un -10% que a otro que pase del -25% al -30%, cuando está claro que el primero está asumiendo un riesgo moderado mientras que el segundo se adentra en un territorio de alto riesgo.
- Si las ofertas que coinciden con el presupuesto de licitación reciben 0 puntos, de alguna manera se está induciendo a los candidatos a presentar ofertas por debajo, como si existiera alguna obligación de hacerlo o como si el órgano de contratación asumiera de partida que su presupuesto está sobrevalorado.

Fórmulas tipo b

Algunos órganos de contratación han optado por otros métodos de reparto de la puntuación donde ya de salida se desincentiven las ofertas demasiado agresivas, incluso antes de abordar la detección de ofertas presuntamente anormales. Las dos fórmulas siguientes tienen en común un mismo comportamiento: a partir de un cierto momento, incrementar la baja no garantiza un incremento proporcional de la puntuación. O dicho de otra manera, conforme las bajas se hacen más agresivas, cuesta más recibir puntos extras.

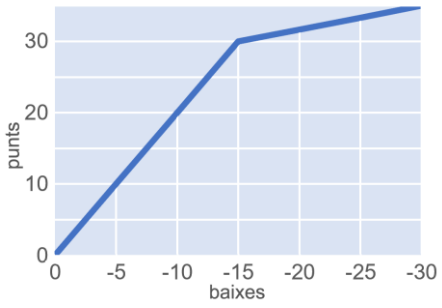
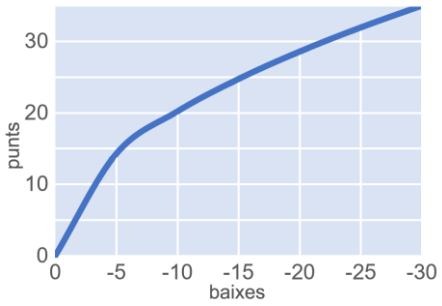
Ejemplo ▷ 9

Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

El órgano de contratación fija la cantidad de puntos (P_{max}) que otorga a la oferta más baja y, en caso de escoger la fórmula [b1], también la puntuación que recibirá la oferta media (P_{med})

*Bajas**		*Puntuaciones*	
B_n	baja de la oferta *n*	P_n	puntuación de la oferta *n*
B_{med}	baja media	P_{med}	puntuación para la oferta media
B_{max}	baja máxima	P_{max}	puntuación máxima para la oferta más económica

*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

Fórmulas		**Puntuación para bajas entre 0% y -30% B_n y para 35 puntos P_{max}**
[b1]	Si B_n es inferior a B_{med} $P_n = P_{mit} \times \frac{B_n}{B_{med}}$ Si B_n es igual o superior a B_{med} $P_n = \left(\left(\frac{B_n - B_{max}}{B_{max} - B_{med}} \right) \times (P_{max} - P_{med}) \right) + P_{max}$	
[b2]	$P_n = \sqrt{\frac{B_n}{B_{max}}} \times P_{max}$	

[b1] JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de mayo de 2017, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser usados en la contratación pública de servicios

[b2] AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

Fórmulas tipo c

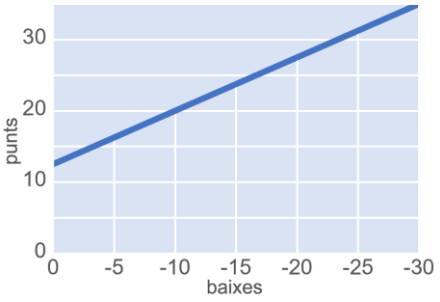
Otra manera de no desequilibrar en exceso la puntuación hacia las ofertas más agresivas es siendo más generoso con las ofertas más conservadoras. Así, los candidatos que han optado por no presentar bajas también reciben puntos. La fórmula [c1] es la que recomienda la Generalitat en la Directriz 1/2020 de la Dirección General de Contratación Pública.

Ejemplo ▷ 10

Fórmulas lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0

P_n	puntuación de la oferta *n*	B_n	baja* de la oferta *n*
P_{max}	puntuación máxima	B_{max}	baja* máxima

*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

Fórmula		**Puntuación para bajas entre 0% y -30% B_n y para 35 puntos P_{max}**
[c1]	$P_n = P_{max} - 0{,}75 \times (B_{max} - B_n)$	

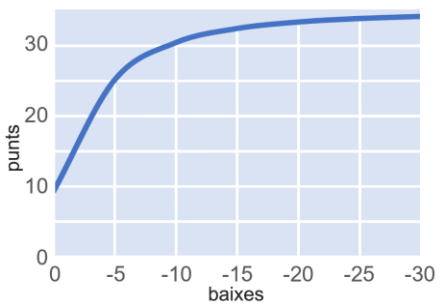
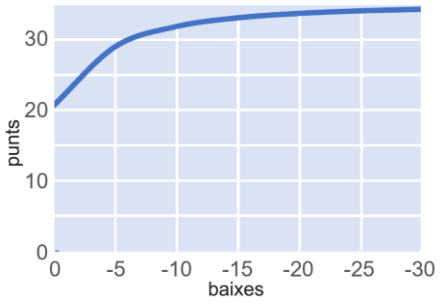
[c1] INFRAESTRUCTURAS DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA SAU Pliego de cláusulas administrativas para la licitación de la ejecución de las obras del nuevo Centro de Atención Primaria Can Llong de Sabadell, diciembre 2019

Fórmulas tipo de

No hemos encontrado ejemplos prácticos de la última combinatoria posible: una fórmula no lineal donde la baja cero reciba puntuación. A efectos de completar el abanico de posibilidades, aportamos una fórmula que cumple con estos requisitos. Tiene otra singularidad, dado que la puntuación no está condicionada ni por la media de ofertas ni por la oferta más baja; es decir, la relación baja/puntuación ya queda fijada a priori en la fase de redacción del Pliego.

Ejemplo ▷ 11

Fórmulas no lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0

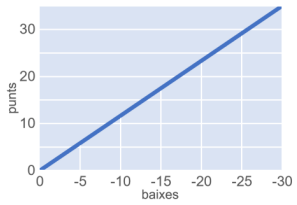
Fórmula		Puntuación para bajas entre 0% y -30% B_n y para 35 puntos P_{max}
[d1]	$P_n = P_{max} \times \frac{[0{,}2\ (B_n - VP)]^2}{1 + [0{,}2\ (B_n - VP)]^2}$ B_n baja* de la oferta *n* P_{max} puntuación máxima *Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación VP es un valor de ponderación a escoger por el órgano de contratación siempre que VP>0. Un rango aceptable para VP estaría entre 2 y 10. Conforme VP crece, se deriva más puntuación hacia los rangos de bajas más pequeñas.	Si VP = 3  Si VP = 6 

ITeC

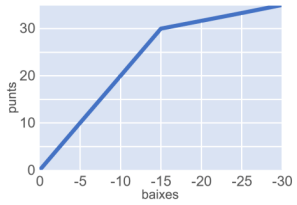
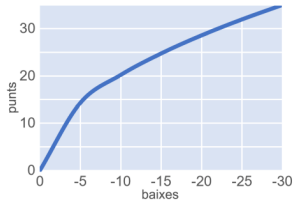
Recomendación ▷ 12

Fórmulas de evaluación de la oferta económica

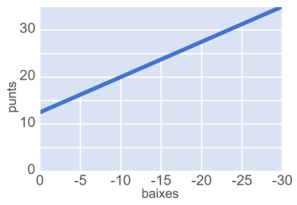
Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

[a1]		A favor: ● La fórmula más utilizada, con la que todos los agentes están familiarizados. ● Otorga todos los puntos reservados a la oferta económica al licitador que ha bajado más. En contra: ● Predispone a los licitadores a presentar bajas, con el fin de evitar la puntuación cero.	no recomendada

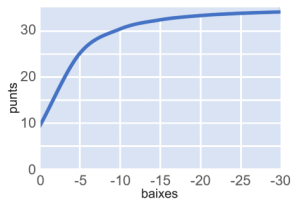
Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

[b1]		A favor: ● Las ofertas más agresivas quedan menos recompensadas. ● Otorga todos los puntos reservados a la oferta económica al licitador que ha bajado más. En contra: ● Predispone a los licitadores a presentar bajas, con el fin de evitar la puntuación cero.	no recomendada
[b2]			

Fórmulas lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0

[c1]		A favor: ● Las ofertas más conservadoras reciben bastantes puntos. ● Otorga la totalidad de puntos al licitador que ha bajado más. En contra: ● Los licitadores pueden acabar recibiendo puntuaciones excesivamente similares en los concursos con poca dispersión de bajas.	recomendada

Fórmulas no lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0

[d1]		A favor: ● Las ofertas más conservadoras reciben bastantes puntos, algo que el órgano de licitación puede modular en la fórmula. En contra: ● El licitador que ha bajado más recibirá más puntos, pero no necesariamente agotará el máximo reservado a la oferta económica. ● Riesgo de que los licitadores acaben con puntuaciones muy similares.	recomendada con reservas

CCF / ITeC

2.1.1 Ofertas presuntamente anormales

Al órgano de contratación también se le exige que detecte aquellas ofertas sospechosas de ser anormales:

Normativa

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 149.2

Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.
2. Cuando concurran dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.
3. Cuando concurran tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.
4. Cuando concurran cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.
5. Excepcionalmente, y atendiendo al objeto del contrato y circunstancias del mercado, el órgano de contratación podrá motivadamente reducir en un tercio en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares los porcentajes establecidos en los apartados anteriores.
6. Para la valoración de las ofertas como desproporcionadas, la mesa de contratación podrá considerar la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada.

Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Artículo 85

Los casos reales de pliegos de mantenimiento de viario público establecen criterios explícitos sobre que se considera una oferta anormal. Los umbrales varían de un órgano de contratación a otro, pero se puede tomar como referencia:

Ejemplo ▷ 13

Exclusión de ofertas

Se empieza por excluir las ofertas extremas, en los siguientes casos:

Número de ofertas recibidas	Exclusiones
>10	La más baja y más alta si hay un diferencial > 5% respecto de la oferta inmediatamente consecutiva.
>20	Las dos más bajas y más altas si hay un diferencial > 5% respecto de la oferta inmediatamente consecutiva.

Entre las ofertas restantes, se considera que su valor es "anormal o desproporcionado" cuando:

Número de ofertas recibidas	Baja considerada anormal
1	≥15% presupuesto base (sin IVA)
≥2	>5% media ofertas (descontadas las extremas)

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

Recomendación ▷ 14

Criterios genéricos de exclusión

Previo a la depuración de las ofertas en función de las bajas, algunos Pliegos hacen énfasis en que deben someterse a un par de filtros previos:

- **Remuneración a los trabajadores por debajo de los salarios de convenio**: en principio, la exclusión no es automática sino que otorga al órgano de contratación la potestad de requerir primero un informe técnico complementario del órgano de representación de las personas trabajadoras o de una organización representativa del sector a efectos de verificar la oferta.
- **Ofertas presentadas por empresas que pertenecen al mismo grupo empresarial**: sólo se someterá al análisis para detectar anormalidades a la oferta más baja presentada, independientemente de que se haya hecho en solitario o conjuntamente con otra(-s) empresa(-s) ajenas al grupo con las que formen una UTE.

Estos criterios ya están recogidos en el artículo 149 de la LCSP, de manera que los órganos de contratación que las incluyen en los Pliegos tampoco están estableciendo unas condiciones diferentes a las genéricas que afectan a toda licitación. De todas formas, se puede entender como una estrategia para recordarlas y enfatizarlas a los potenciales candidatos.

Exclusiones de las ofertas extremas

El ejemplo contempla las situaciones donde se presentan más de 10 y más de 20 ofertas, que habría que valorar si son lo suficientemente frecuentes como para tratarlas por separado. Si se concluye que el número de ofertas que se espera recibir no es tan alto, también podría tener sentido rebajar el escalado; es decir, en lugar de situar los umbrales a 10 y 20 ofertas, dejarlo por ejemplo a 7 y 15.

CCF / ITeC

Hay que tener en cuenta que según la LCSP, las ofertas identificadas como anormales no quedan automáticamente descartadas de la licitación. La ley sí obliga a reclamar al licitador una justificación que sustente la verosimilitud de su baja:

Normativa

Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 149.2

Aquí tenemos un ejemplo en el que a los candidatos que hayan presentado ofertas consideradas anormalmente bajas se les pide que sigan un procedimiento concreto de justificación de costes:

Ejemplo ▷ 15

Justificación de bajas anormales

La justificación utilizará los elementos simples, compuestos y rendimientos, así como cualquier elemento que integre la descomposición del precio de la partida. La disminución de precios de estos elementos deberá estar perfectamente justificada de forma documental, teniendo en cuenta que la justificación se hará en base a una unidad de cada partida y no se admitirán estimaciones o hipótesis de rendimientos en base a la ejecución de un número determinado de unidades de la partida utilizada. La no correcta, inviable o incompleta justificación (a criterio técnico) de la disminución del precio según la baja que ofrece, otorgará una puntuación de 0 puntos en este apartado.

Para la justificación se utilizarán, sólo, precios que no sean inferiores a aquellos que formen parte de documentación y normativa legal y administrativa vigente en el momento de aprobación de estos Pliegos. En el caso de materiales y maquinaria, la justificación de la rebaja de precio deberá venir documentada con certificados con compromiso del suministrador que garanticen el total del periodo de ejecución de las obras.

El precio a justificar será con todos los porcentajes incluidos (Gastos Generales, Beneficio Industrial y Seguridad y Salud) a excepción del IVA. Para la justificación de la disminución de precio no se podrá minorar los gastos en seguridad y salud y como máximo se podrán disminuir en 7 puntos porcentuales los Gastos Generales y en 3 puntos porcentuales el Beneficio Industrial.

El no justificar la baja o no tener en cuenta cualquiera de los puntos que integran el presente apartado implicará la desestimación de la oferta presentada.

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para el proyecto de urbanización del espacio libre en el interior de manzana entre las calles Menéndez Pidal, San Rafael e Isabel la Católica, mayo de 2019

Una variante de la anterior, que aporta algún detalle complementario:

Ejemplo ▷ 16

Justificación de bajas anormales

El órgano de contratación pedirá las justificaciones de los costes de ejecución material de acuerdo con la siguiente pauta y contenido:

- **Materiales**: aportación de certificados de compromiso del suministrador debidamente firmados.
- **Mano de obra**: listado de los precios unitarios simples, teniendo en cuenta, obviamente, que no pueden ser inferiores a la normativa legal y administrativa vigente en el momento de la aprobación de estos pliegos.
- **Maquinaria**:
  - **Propia**: será necesario justificar el precio horario teniendo en cuenta la amortización de la máquina en cada caso.
  - **Ajena** (alquiler): será necesario aportar el certificado de la empresa propietaria de la máquina, debidamente firmado.
- **Subcontratistas**: si la ejecución de un conjunto de partidas se confía a una empresa subcontratada, ésta deberá aportar su presupuesto detallado, justificado y comprometido debidamente firmado siguiendo las mismas pautas expuestas en los puntos precedentes.
- **Rendimientos y precio final de cada partida**: habrá que justificar los rendimientos de ejecución de cada partida, de cara a validar definitivamente el precio ofrecido, juntamente con los conceptos anteriores. Aquí será obligatorio presentar el listado final de ejecución material de los precios ofrecidos y su coste real.

AYUNTAMIENTO DE SANT ADRIÀ DE BESÒS Pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación del contrato para la ejecución de las obras de rehabilitación del Casal de la Mujer, fase II, octubre de 2018

Ambos planteamientos podrían sintetizarse de la siguiente manera:

Recomendación ▷ 17

Justificación de bajas anormales con existencia de un presupuesto

Para que los licitadores puedan ejercer su derecho a justificar que su oferta no es anormalmente baja, y que su justificación se pueda valorar de forma efectiva y rápida, sería necesario que el órgano de contratación comprobara que su licitación tiene cubiertos los siguientes puntos, y que el Pliego informa a los licitadores en qué términos y plazos pueden recurrir.

<table>
<tr><th>Órgano de contratación
Comprobaciones a efectuar</th><th>Empresa licitadora
Margen de maniobra de lo que dispone</th></tr>
<tr><td colspan="2">Presupuesto del proyecto</td></tr>
<tr><td>El presupuesto se ha redactado en base a:
un banco de precios propio del órgano de contratación
un banco de precios de un tercero que el órgano de contratación ha escogido como banco de referencia
El presupuesto contiene suficiente detalle como para que quede determinado inequívocamente, partida a partida, el tipo de material / mano de obra / maquinaria / auxiliares que requiere su ejecución, sus precios unitarios y sus rendimientos.

Debe garantizar que los licitadores tienen acceso al presupuesto con todos sus niveles de detalle:
incorporándolo como anexo
proporcionando enlaces para acceder telemáticamente</td><td>Puede recurrir:
Los rendimientos, partida a partida, aportando justificación documental.
Los precios de materiales, documentados con compromiso del suministrador.
El precio de la maquinaria, documentado con compromiso de la empresa que la alquila, o con justificación documental si es maquinaria propia del licitador
Los precios de la mano de obra, siempre que no sean inferiores a los de los convenios vigentes.
Los precios de los conjuntos de partidas confiados a subcontratas, documentados con compromiso de la empresa que los ha presupuestado.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Otros gastos y beneficio</td></tr>
<tr><td colspan="2">
<table>
<tr><td rowspan="2">Topes de minoración</td><td>Seguridad y Salud</td><td>Gastos Generales</td><td>Beneficio Industrial</td></tr>
<tr><td>0 pp</td><td>7 pp</td><td>3 pp</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td colspan="2">Plazos</td></tr>
<tr><td colspan="2">
<table>
<tr><td>Plazo para que los licitadores en situación de oferta anormal presenten su justificación</td><td>5 días hábiles</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td colspan="2">Final del procedimiento de revisión</td></tr>
<tr><td>Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por la empresa, estima que la información solicitada no explica satisfactoriamente la oferta económica presentada, quedará excluida del proceso de licitación.</td><td>Decisión final, no recurrible dentro del proceso de licitación.</td></tr>
</table>

CCF / ITeC

2.2 Evaluación de las ofertas técnicas

En relación con la valoración técnica, a menudo resulta difícil establecer criterios objetivos, especialmente en los casos en los que hay un cierto margen de maniobra para plantear la ejecución del servicio objeto del contrato, sea porque la metodología de trabajo no está cerrada porque son las empresas licitadoras las que deben definirla, e incluso se les pide explícitamente que sean innovadores y/o que aporten mejoras. Por lo tanto, hay que recurrir a la valoración cualitativa.

Hay que vigilar que el capítulo de criterios técnicos no contenga criterios que encubiertamente sean de naturaleza económica (por ejemplo, el incremento del número de horas de servicio) porque se estaría aumentando el peso del precio en la adjudicación del contrato.

2.2.1 Calidad técnica de la propuesta

El concepto de "calidad técnica" de las propuestas es particularmente maleable, de manera que resulta imprescindible dar pautas sobre qué aspectos se analizarán y de qué manera se puntuarán.

En un primer nivel, hay que analizar a grandes rasgos el planteamiento del servicio que hace cada licitador, por lo que es oportuno pedir que describan sus estrategias de funcionamiento (aunque el análisis en profundidad de los medios y materiales se puede hacer por separado si se considera oportuno) y también las de auto-evaluación (para asegurarse de que el funcionamiento se va corrigiendo y afinando con el tiempo).

El primer ejemplo puede parecer demasiado extenso porque proviene de unas recomendaciones genéricas de contratación pública, y por tanto de un alcance más amplio de lo que podría resultar óptimo para un caso de mantenimiento de viario público. Hay que notar que este documento simplemente enumera las cuestiones claves a evaluar, pero no da indicaciones sobre las proporciones de ponderación (las casillas "puntuación máxima" las debe cumplimentar el órgano de contratación):

Ejemplo ▷ 18

Calidad técnica de la propuesta

Materias a evaluar y pautas:

Contextualización del proyecto	Puntuación máxima
Definición y descripción del servicio: • estrategias de entrada a la realización de la prestación y salida de la misma • explicación y definición de las actuaciones que llevará a cabo el contratista para la ejecución del servicio	
Reglamento de régimen interno del servicio: se valorará la coherencia y claridad del documento, la estructura y su contenido en relación con la prestación a realizar	

Funcionamiento del servicio	Puntuación máxima
Descripción de las actividades que desarrollarán de acuerdo con los objetivos: • perfiles de los profesionales que intervienen y encaje con el PPT • cadena de responsabilidades • cronograma de actividades • horarios, calendarios	
Recursos materiales: • adecuación a fin de la prestación • material y equipamiento aportado para la ejecución del servicio, descripción y destino	
Formación del personal: • temario de las acciones formativas previstas y encaje con el PPT • propuesta de formadores (deben ser acreditados) • calendario de las acciones formativas previstas (la puntuación puede ser proporcional a las horas lectivas)	

Evaluación	Puntuación máxima
Descripción de indicadores e instrumentos de evaluación previstos para cada una de las actividades incluidas en la ejecución de la prestación	
Guion de la memoria de difusión de resultados de la evaluación	

continúa →

Calidad técnica de la propuesta (continuación)

Calidad del servicio	Puntuación máxima
Actuaciones hacia la mejora de la calidad en la prestación del servicio: realización de auditorías, encuestas de satisfacción, espacios de supervisión profesional	
Código de buenas prácticas en materia de seguridad y salud laboral que contemple las conductas específicas que deben observar las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato.	

Plan de Trabajo		Puntuación máxima
Objeto y alcance		
Descripción de los sistemas a implantar relativos a	Mantenimiento preventivo	
	Mantenimiento técnico-legal	
	Mantenimiento correctivo	
Descripción del plan de aseguramiento de la calidad		

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Aquí hay otra matriz general de criterios técnica, en la línea de la anterior, pero ya adaptada a un servicio de mantenimiento de viario, y con una ponderación para repartir 27 puntos:

Ejemplo ▷ 19

Calidad técnica de la propuesta

Se valorarán los siguientes aspectos de la Memoria General y de la Memoria Técnica:

Estructura del servicio	Puntuación máxima
• Organigrama del conjunto de personal directo e indirecto • Especificación de las categorías y currículos del personal destinado al servicio, funciones generales, % de dedicación al servicio, titulaciones académicas y profesionales. • Relación de mandos previstos con sus funciones.	6

Instalaciones para prestar el servicio	Puntuación máxima
• Relación de instalaciones con las que contará la operativa del servicio.	2

Propuesta de coordinación y organización del servicio	Puntuación máxima
Servicios ordinarios • Sistemas de control interno. • Comunicaciones y coordinación con el órgano de contratación.	8
Servicios de emergencia • Organización de los servicios de emergencia. • Capacidad de respuesta ante intervenciones o situaciones de emergencia.	6

Seguridad y Salud en el trabajo	Puntuación máxima
• Acreditación documental de la evaluación de riesgos, de la planificación de la acción preventiva y de la informativa de personal. • Designación del responsable de seguridad y salud asignado al contrato.	2

Calidad del servicio	Puntuación máxima
• Plan de control interno de calidad de la obra y protocolo de pruebas que el adjudicatario realizará durante la ejecución. • Designación del responsable de gestión de la calidad asignado al contrato	2

CONSORCIO ZONA FRANCA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de servicios mediante procedimiento abierto, expediente 10/2019, julio de 2019

Finalmente, recogemos aquí otro enfoque que podría complementar a los anteriores, en el que se valoran las medidas para reducir la afectación de las obras entre los vecinos que sufren sus efectos distorsionadores durante la ejecución. Este ejemplo lo plantea desde una doble vertiente: la reducción propiamente dicha del impacto, y la comunicación/participación con la población que se ve afectada. En la primera vertiente no siempre es posible conseguir resultados, pero la segunda sí acostumbra a tener bastante margen de mejora.

Ejemplo ▷ 20

Afectación sobre la ciudadanía

Afectación sobre la ciudadanía	Puntuación máxima
Orientación e información a la ciudadanía Se valorará que propongan: • Sistemas de información al ciudadano de los trabajos que se realizarán o se están ejecutando • Acciones de interlocución vecinal y comercial a efectos de minimizar el impacto de los trabajos objeto del contrato • Divulgación de los trabajos objeto del contrato entre los ciudadanos, comerciantes y hosteleros • Sistemas que fomenten la participación ciudadana	5
Impacto sobre la ciudadanía Propuestas de minimización de impactos a la ciudadanía a consecuencia de la ejecución de obras.	5

Para la valoración de los dos apartados se realizará un estudio comparativo entre las diferentes ofertas, valorándose la adecuación de cada una en las materias mencionadas, de acuerdo con lo siguiente:

Memoria	Insuficiente	Suficiente	Buena	Destacable
% Puntuación máxima	0 a 40%	41 a 50%	51 a 75%	76% a 100%
Si Pmax=5	0 a 2,0	2,1 a 2,5	2,6 a 3,7	3,8 a 5

AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato mixto de servicios de mantenimiento, conservación y reparación del pavimento de aceras, viales, plazas y espacios peatonales del municipio, por procedimiento abierto, 2016

Recomendación ▷ 21

Calidad técnica de la propuesta

En la tabla se resumen los temas tratados por los 3 ejemplos aportados, agrupándolos en 4 paquetes:

Tema		Ejemplo	Recomendación
Contextualización del proyecto		18	Recomendado Las "estrategias de entrada a la realización de la prestación y salida de la misma" son particularmente pertinentes en contratos plurianuales que van asociados a unos traspasos de responsabilidad entre empresas que terminan su plazo contractual y otros que toman el relevo. El "reglamento interno del servicio" no siempre será aplicable, sobre todo en los contratos de menor dimensión.
Funcionamiento del servicio Recursos asignados Plan de Trabajo	Servicio ordinario	18, 19	Imprescindible
	Servicio urgente	19	En el caso de que aplique (resulta más propio hablar de servicios "urgentes" y no servicios "de emergencia" como hace el ejemplo)
Instalaciones para prestar el servicio		19	Recomendado, puede ser una extensión del punto anterior, excepto que se decida tratarlo por separado (ver punto 3.2.3)
Seguridad y Salud en el trabajo		19	Hay que distinguir entre el plan de seguridad y salud que legalmente se requiere a los proyectos de construcción y las medidas por encima de estos mínimos, que serían las únicas susceptibles de ser puntuadas.
Evaluación		18	Recomendado, pero la frontera entre ambos no es demasiado clara y se podrían integrar en un único ítem.
Calidad del servicio		18, 19	
Afectación sobre la ciudadanía		20	Recomendado. El sub-apartado de "reducción del impacto sobre la ciudadanía" podría tratarse también en un contexto de valoración de la innovación.

CCF / ITeC

2.2.2 Recursos humanos

La LCSP pone facilidades a aquellos órganos de contratación que quieran asegurarse de que los adjudicatarios ponen a disposición del contrato unos determinados recursos humanos. La Ley es completamente explícita al respecto de cómo estos requisitos se convierten en obligaciones contractuales para la empresa una vez se ha producido la adjudicación:

Normativa

Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que (...) se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos de contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 86.3

Como ya se ha podido observar en el punto anterior sobre la calidad técnica de la propuesta, a la hora de valorar los planes de trabajo y las estrategias de explotación que presentan las empresas candidatas, ya se ha tenido que hacer un balance sobre los recursos humanos que propone cada licitador. Valorar el factor humano de manera integrada en el sistema de trabajo es una buena manera de hacer patentes las cadenas de responsabilidad y la adecuación o no de los perfiles profesionales a cada función. La valoración aislada, sobre todo si sólo es cuantitativa, aporta menos información y se vuelve un criterio de selección demasiado sesgado.

A pesar de estos inconvenientes, a veces los Pliegos contienen cláusulas basadas en cantidad de personal, probablemente por tratarse de un criterio de fácil aplicación vía fórmulas automáticas:

Ejemplo ▷ 22

Propuesta de equipo técnico

Se valorarán los recursos ofrecidos que sean superiores a los establecidos en el PPT y PCAP. Por cada trabajador más adscrito a la ejecución del contrato, se puntúa:

	Especialidad	Experiencia	Puntuación máxima
+1 titulado superior			
+1 titulado medio			
+1 operario			
etc			

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Es mejor centrarse en temas cualitativos. Este Pliego lo aborda desde la perspectiva de la antigüedad en la empresa, razonando que un candidato que ofrezca cubrir el servicio con una plantilla con una alta proporción de personal que no sea estable ni consolidado puede ser un factor disuasivo para el órgano de contratación. En el ejemplo, se aplica en exclusiva a los oficiales de primera que requiere el contrato, que en este caso son sólo dos:

Ejemplo ▷ 23

Antigüedad en la empresa

Se valorará la antigüedad en la empresa de los 2 oficiales de primera adscritos a la ejecución del servicio de acuerdo con la tabla siguiente donde **A**= antigüedad en la empresa desde la fecha de publicación de este anuncio de licitación.

A	Puntos
1 año < **A** ≤ 2 años	0,50
2 años < **A** ≤ 3 años	1,25
3 años < **A** ≤ 4 años	2,50
4 años < **A**	5,00

En el momento del requerimiento previo a la adjudicación, la empresa propuesta como adjudicataria deberá justificar su oferta presentando la documentación acreditativa del personal que adscribirá al contrato. Concretamente, los contratos de trabajo junto con los informes de vida laboral donde quede constancia del nombre y apellido de los oficiales de primera, su categoría laboral y su antigüedad en la empresa.

AYUNTAMIENTO DE CASTELLDEFELS Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de servicio de conservación y mantenimiento de la vía pública del municipio, febrero de 2019

Recomendación ▷ 24

Recursos humanos

En general, la cuestión de los RRHH debería estar lo suficientemente imbricada en los planes de trabajo como para no necesitar forzosamente de una evaluación por separado. Por lo tanto, la recomendación es evitar incluir cláusulas que valoren:

- **Aportación extra de RRHH**, aunque aisladamente, y en los casos en que se justificara se podría tratar como "mejora" la aportación de algún recurso con funciones muy claras y acotadas.
- **Estabilidad laboral de los RRHH**: puede resultar discriminatorio para las empresas que concurran a la licitación basándose en medios externos, tal como admite la legislación de contratos.
- **Experiencia de los RRHH:** hay precedentes donde la propuesta de personas concretas ha generado conflictividad, o como mínimo un incremento de rigidez, sobre todo teniendo en cuenta se vuelven ofertas vinculantes que deben mantenerse a lo largo de la duración del contrato. La tendencia es exigir perfiles profesionales como alternativa.

CCF / ITeC

2.2.3 Recursos materiales

En el caso de los recursos materiales aplican argumentos parecidos a los que se han visto para los recursos humanos. Es un tema que puede quedar bastante cubierto en la fase de valoración de la calidad técnica de la propuesta, pero que a menudo los Pliegos abordan individualmente, dado que se presta a ser evaluado con criterios automáticos que simplifican la licitación. Por lo tanto, es también oportuno señalar las distorsiones que puede causar una valoración meramente cuantitativa, como por ejemplo:

Ejemplo ▷ 25

Oferta de maquinaria por encima de los requisitos de los Pliegos

Se valorarán los recursos ofrecidos que sean superiores a los establecidos en el PPT y PCAP. Por cada ítem más adscrito a la ejecución del contrato, se puntúa:

	Especificaciones	Puntuación máxima
+1 vehículo		
+1 máquina		
etc		

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

El número de máquinas o vehículos no es el único factor objetivable. Otro es la distancia entre el centro de operaciones de cada candidato y la zona donde se llevará a cabo su servicio. La justificación de este criterio se puede hacer tanto por razones de coste como por razones ambientales: una distancia corta

supone recortar el tiempo improductivo consumido por la plantilla y sus vehículos en desplazamientos, y también favorece una reducción de las emisiones contaminantes. En el ejemplo se ha sido muy cuidadoso al definir con precisión qué lugar concreto se considera el centro del municipio donde se presta el servicio:

Ejemplo ▷ 26

Proximidad del centro de operaciones desde donde se prestará el servicio

Se valorará la ubicación de la nave o instalación de la empresa licitadora con un radio de acción respecto al centro del municipio de Castelldefels (entendiendo éste como la Plaza de la Iglesia) con un máximo de 5 puntos repartidos de acuerdo con la tabla siguiente donde **R=radio**

	Puntos
5 km ≤ **R**	5
5 km < **R** ≤ 10 km	4
10 km < **R** ≤ 15 km	3
15 km < **R** ≤ 20 km	2
20 km < **R** ≤ 25 km	1
25 km < **R**	0

En el momento del requerimiento previo a la adjudicación, la empresa propuesta como adjudicataria deberá justificar la ubicación de la nave mediante cualquier título que acredite su disposición.

AYUNTAMIENTO DE CASTELLDEFELS Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de servicio de conservación y mantenimiento de la vía pública del municipio, febrero de 2019

Este otro ejemplo toma el concepto del inventario de medios materiales y lo complementa con su mantenimiento, en la línea de que el número de activos por sí mismo puede ser un parámetro poco fiable si no hay garantías de que se encuentra en estado perfectamente operativo. Hay que notar que esto provoca que se tenga que valorar subjetivamente:

Ejemplo ▷ 27

Disponibilidad y estado de los recursos materiales

	Puntuación máxima
Inventario actualizado de los vehículos, maquinaria, herramientas y materiales destinados al servicio y de retén.	4
Mantenimiento de vehículos, herramientas, maquinaria e instalaciones fijas. Organización y personal relacionado con el mantenimiento. Plan de mantenimiento, limpieza y conservación de vehículos, maquinaria y equipos	2

CONSORCIO ZONA FRANCA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de servicios mediante procedimiento abierto, expediente 10/2019, julio de 2019

Recomendación ▷ 28
Recursos materiales

Como recomendación general, la cuestión de los recursos materiales debería estar lo suficientemente imbricada en los planes de trabajo y los planes de explotación que se han evaluado en las memorias como para no necesitar forzosamente de una evaluación por separado.

Caso de que se opte por esta evaluación por separado, debe ser en el terreno de calidad de los recursos, no el de la cantidad.

Ejemplo	Tema	Recomendación
25	Aportación extra de recursos materiales	No recomendado. En un caso extremo, se podría tratar como "mejora" siempre que se justificara y acotara la función del recurso extra; por ejemplo, añadir un triturador de RCD.
26	Proximidad del centro de operaciones	Recomendado
27	Mantenimiento del parque de vehículos y herramientas	Opcional Podría tratarse como parte integrante de los planes de trabajo, a valorar en el apartado de calidad técnica de la propuesta.

CCF / ITeC

2.3 Evaluación de las ofertas ambientales

El tipo de criterios que la LCSP considera bajo la etiqueta de "mediambientales" son los siguientes:

Normativa

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145 2.1

La redacción de la Ley se ha hecho para cualquier contexto de contratación, de manera que no proporciona la concreción necesaria para el caso concreto de un contrato de obras de edificación.

2.3.1 Calidad ambiental de la propuesta

Cuando se ha tratado el tema de la valoración de la calidad técnica de las propuestas, se ha encontrado oportuno empezar por una visión general de las estrategias de funcionamiento que cada candidato propone. Se trataría ahora de hacer algo parecido, pero desde el punto de vista ambiental.

La estrategia ambiental de cada licitador (medios y medidas para prevenir, controlar, reducir y corregir los impactos ambientales) debería describirse en un Plan de Calidad Ambiental. Para no recibir documentos muy desiguales de un candidato a otro, hay que volver a insistir en la conveniencia de limitar la extensión de la memoria de estos Planes, sea como pieza documental propia, o metiéndolo dentro de la extensión total del sobre correspondiente (ver punto 5 sobre formatos de las ofertas)

Recomendación ▷ 29

No confundir Plan de Calidad Ambiental y Plan de Gestión de Residuos

Antes de comenzar cualquier obra que genere residuos de construcción y demolición, existe la obligación legal de preparar un Plan de Gestión de Residuos donde se haga previsión del volumen y la tipología de residuos que se producirán, se planifique la manera en que se dispondrá de cada uno de ellos y basado en todo ello se destina una partida presupuestaria suficiente.

Por tanto, un candidato que limitara su oferta en materia ambiental a redactar y ejecutar un Plan de Gestión de Residuos no estaría haciendo nada de excepcional: por ley está obligado a hacerlo.

El alcance del Plan de Calidad Ambiental va más allá de la cuestión de los residuos. Se espera que aborde otros aspectos como la selección de productos con baja huella ecológica, la selección de técnicas constructivas con menor afectación al medio ambiente o el aprovechamiento del 'know-how' del mantenedor para introducir mejoras en fase de diseño que puedan repercutir en otros proyectos de viario.

CCF / ITeC

Para la valoración de la calidad ambiental de la propuesta se pueden utilizar criterios como los siguientes:

Ejemplo ▷ 30

Evaluación del Plan de Calidad Ambiental

Se valorará el compromiso por parte del adjudicatario de poner en práctica un programa de buenas prácticas medioambientales adaptadas a las peculiaridades de la actividad.

	Puntuación máxima
Calidad y ganancias potenciales de las medidas propuestas	
Adecuación y adaptación de las medidas propuestas al servicio objeto del contrato	
Viabilidad y facilidad de adopción de las medidas propuestas al servicio objeto del contrato	

Establecimiento de objetivos medibles

	Puntuación máxima
Implementación de medidas ambientales de reducción del consumo generado por la prestación del servicio, definiendo un objetivo medible de descenso de consumo de: • combustible • electricidad • agua • etc expresado en % de reducción sobre el consumo antes de la introducción de las medidas	

Elaboración ITeC, basada parcialmente en
JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Recomendamos, sin embargo, trabajar con otra matriz de criterios ambientales de alcance más amplio, en la línea de la siguiente:

Recomendación ▷ 31

Plan de Calidad Ambiental: materias a evaluar y pautas

	Valoración / puntos			
	Insuficiente	Suficiente	Bien	Excelente
	0	0,5	0,75	1
Diagnosis ambiental previa				
El licitador ha llevado a cabo un reconocimiento previo ('due diligence') de los activos objeto del contrato, desde un punto de vista ambiental, y se considera que está familiarizado con el tipo de impactos ambientales que generará la ejecución del contrato.				
Adecuación al objeto del contrato				
Las medidas propuestas son técnicamente adecuadas.				
Las medidas propuestas tienen una adecuada ratio coste ÷ beneficio ambiental.				
Cuantificación				
La propuesta incluye indicadores cuantificables que se pueden seguir a lo largo del tiempo.				
Autoevaluación				
La propuesta incluye mecanismos para ir comprobando el grado de éxito de las medidas implementadas, y para irlas corrigiendo y afinando durante el periodo de contrato.				
'Reporting'				
El adjudicatario se compromete a remitir periódicamente al órgano de contratación información ambiental relativa al proyecto.				
El adjudicatario designa un responsable medioambiental [que no necesariamente debe coincidir con el responsable técnico] que asume las funciones de interlocutor con el órgano de contratación para asuntos ambientales.				

CCF / ITeC

2.3.2 Recursos humanos

Tal y como se acaba de ver, es una buena práctica disponer de un responsable ambiental que lidere la implantación de las mejoras ambientales dentro de la empresa, y que haga de interlocutor entre adjudicatario y órgano de contratación. Sería fácilmente evaluable con criterios cuantitativos automáticos como los siguientes:

Recomendación ▷ 32
Responsable ambiental

Se valorará el perfil formativo y profesional del recurso que los candidatos pongan a disposición del contrato como responsables ambientales:

		Puntuación
Formación	Técnico medio	2
	Técnico superior	5
Experiencia	E < 1 año	1
	1 año < E < 3 años	3
	E > 3 años	5

CCF / ITeC

2.3.3 Parque de vehículos

Entre los pliegos que hemos usado de ejemplos, algunos abordan el tema de las emisiones que generará la flota de vehículos que utilizará el adjudicatario para prestar el servicio. Es una cuestión con dos argumentos sólidos a favor: su evidente relevancia en el contexto de contrato, y la facilidad de tratarla de forma cuantificable y objetiva mediante las etiquetas ambientales de cada vehículo.

Uno de los pliegues puntúa sólo las flotas que son en su totalidad eléctricas o híbridas:

Ejemplo ▷ 33

Calidad ambiental de los vehículos* adscritos al contrato

Campo de aplicación:

*Vehículos que se utilicen para dar servicio al contrato, que lleven un identificador de imagen corporativa del Ayuntamiento y que no sean camiones y maquinaria, tales como:

- Vehículos de movilidad personal (VMP), incluidas bicicletas con propulsión
- Ciclomotores y motocicletas
- Turismos y vehículos todoterreno
- Furgonetas de hasta 3,5 t

Son todos vehículos eléctricos	10 puntos
Son todos vehículos eléctricos o híbridos enchufables	5 puntos

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

El otro pliego opta por puntuar vehículo a vehículo, otorgando puntos también a las ofertas de gama media:

Ejemplo ▷ 34

Etiqueta medioambiental de los vehículos

El parque de vehículos ofrecidos por cada empresa se valora otorgando puntos a cada vehículo según la tabla:

Etiqueta	0	ECO	C	B
Puntos	4,5	3	1	0

La empresa con el parque con más puntuación se la otorgan la totalidad de los puntos que el órgano de contratación ha designado para este tema. El resto de empresas reciben puntos proporcionalmente a la distancia que les separa de la mejor oferta.

AYUNTAMIENTO DE CASTELLDEFELS Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato de servicio de conservación y mantenimiento de la vía pública del municipio, febrero de 2019

Recomendación ▷ 35

Impacto ambiental de los vehículos adscritos al contrato

Ejemplo	Método	Recomendación
33	Valoración conjunta de flotas donde todos los vehículos tienen la misma etiqueta ambiental	No recomendado
34	Valoración de flotas vehículo a vehículo donde cada uno puede tener una etiqueta ambiental diferente	Recomendado

El sistema de valoración debe complementarse con algún mecanismo de acreditación de la flota ofertada, por ejemplo:

- El licitador deberá aportar en el sobre correspondiente la documentación técnica de los vehículos.
- Si aún no dispone de la documentación porque prevé comprar, alquilar o contratar en *leasing* de los vehículos para la ejecución del contrato, se debe comprometer a conseguir los vehículos que ha ofrecido y entregar la documentación técnica en un plazo máximo de [3 meses] contado a partir de la fecha de formalización del contrato. Durante este tiempo prestará el servicio con otros vehículos similares.

CCF / ITeC

2.3.4 Materiales de construcción

El uso de productos de baja huella (energética, de recursos, de materia prima) es una de las medidas más obvias de cualquier estrategia ambiental. En la práctica, sin embargo, no se puede esperar una aplicación extensa de medidas de este tipo en el contexto de un contrato de mantenimiento de viario público. No se puede dar por supuesto que habrá disponibilidad de productos alternativos a los convencionales, ni tampoco siempre está permitido por la normativa. Por ello, no es muy frecuente encontrar casos reales de pliegos que hagan una demanda demasiado explícita a los candidatos.

Una posible estrategia de compromiso sería invitar a los candidatos a que ofrecieran, en el grado de las posibilidades reales del mercado, materiales sustitutivos como los de la relación siguiente. En todo caso, es arriesgado fijar a priori un límite inferior admisible.

Recomendación ▷ 36

Uso de materiales de bajo impacto ambiental

Declaración de qué materiales se sustituirán parcialmente por alternativas más sostenibles, y en qué proporción:

Árido a emplear en uso directo (no en hormigones ni mezclas)	m³	b÷a
Total árido (a)		
Árido reciclado (b)		
Hormigón preparado	**m³**	**b÷a**
Total hormigón preparado (a)		
Hormigón preparado con una fracción de árido reciclado (b)		
Mezclas	**m³**	**b÷a**
Total mezclas (a)		
Mezclas con una fracción de árido reciclado (b)		
Prefabricados de hormigón (por tipo, p.ej: adoquinado, bordillo, arqueta)	**unidades**	**b÷a**
Total de los prefabricados en cuestión (a)		
Prefabricados en cuestión con materia reciclada (b)		
Requisito urbano (por tipo, p.ej: papeleras, bancos, pilones)	**unidades**	**b÷a**
Total mobiliario en cuestión (a)		
Requisito en cuestión con certificación ambiental (b)		

La columna de la derecha de la mesa es, en la práctica, un % de baja parecida al del presupuesto. Por tanto, la asignación de la puntuación podría hacerse con cualquiera de las fórmulas descritas en el apartado sobre valoración de las ofertas económicas. De todas formas, estas fórmulas quizás son excesivamente precisas (tal como corresponde, porque la ponderación de la oferta económica tiene un peso específico muy alto dentro de la adjudicación) y en este contexto bastaría con un sistema más simplificado como el siguiente:

	Baja b÷a		Puntuación			
Material	Del licitador (c)	Promedio de todos los licitadores (d)	c=0	c < 0,95*d	0,95*d ≤ c ≤ 1,05*d	c > 1,05*d
Árido			0	0,5	0,75	1
Hormigón			0	0,5	0,75	1
etc			0	0,5	0,75	1

CCF / ITeC

No hay que perder de vista que esta demanda de sostenibilidad en la elección de materiales tiene también una cara económica, en el sentido de que los materiales que contribuyen a aumentar el valor (b) tienen un coste superior a la media (a). El órgano de contratación debe tenerlo en cuenta con el fin de intentar encontrar un equilibrio entre estimular la presentación de ofertas atractivas desde un punto de vista ambiental, y provocar aumentos de coste que los licitadores deban compensar desviando presupuesto de otras partidas.

2.4 Evaluación de las ofertas sociales

Bajo el epígrafe de criterios sociales, la Ley de Contratos enumera una lista bastante abundante de alternativas para incorporar a los Pliegos:

Normativa

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la **integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables** entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la **subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción**; los planes de **igualdad de género** que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la **conciliación de la vida laboral, personal y familiar**; la **mejora de las condiciones laborales y salariales**; la **estabilidad** en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de **criterios éticos y de responsabilidad social** a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un **comercio equitativo** durante la ejecución del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145 2.1

Estos indicadores también se acostumbran a emplear como criterio de desempate cuando diferentes licitadores consigan la misma puntuación, de manera que muchos Pliegos cubren de esta manera la recomendación de incluir criterios sociales en las adjudicaciones. Pero en la práctica esto significa que pocas veces acaban funcionando como factores de decisión, dado que sólo se recurre ajos en los casos, relativamente infrecuentes, de empate de puntuaciones entre candidatos.

Una manera de implicar más estos factores sociales es incorporarlos como un criterio más que otorga puntuación a cada oferta. En este ejemplo, el órgano de contratación ha encontrado una manera numérica objetiva para puntuar mejoras en materia de seguridad y salud. Cabe destacar el detalle del umbral de saciedad:

Ejemplo ▷ 37

Medidas de seguridad complementarias a las incluidas en el Plan de Seguridad y Salud del proyecto

Se valorará que las empresas licitadoras acepten incluir las medidas de seguridad de la lista, además de las que exige el Plan de Seguridad y Salud del proyecto. Se otorgará el máximo de puntos a la oferta económica de mayor cuantía y que podrá llegar hasta un máximo de 0,2% del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Al resto de ofertas se les asignará la puntuación con dos decimales que corresponda proporcionalmente.

	Puntuación según asignación (% del presupuesto base)	
	0,1%	0,2%
Reducción en los plazos legales para la realización de los reconocimientos médicos periódicos de manera que se incremente la frecuencia de los mismos		
Incremento en los medios personales destinados por la empresa a la vigilancia de la salud de los trabajadores (p.ej: Técnicos Superiores en Riesgos Laborales, en Medicina de Trabajo, ATS-DUE de empresa o equivalentes, etc.)		
Incorporación a los reconocimientos médicos de nuevas pruebas diagnósticas (análisis PSA, mamografías, etc) y vacunas (hepatitis, tétanos, gripe)		

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Continuando con el mismo órgano de contratación, ha extendido el mismo planteamiento a las cuestiones relacionadas con la conciliación. El umbral de saciedad varía en función de la medida que se trate:

Ejemplo ▷ 38

Conciliación entre la vida personal, laboral y familiar

Las empresas licitadoras podrán ofrecer hasta tres medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar, a escoger entre las que se relacionan. La puntuación se asigna según el porcentaje del presupuesto base de licitación (IVA excluido) que el licitador se compromete a destinar a financiar cada medida:

	Puntuación máxima según asignación (% del presupuesto base)			
	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%
Centros de educación infantil de primer ciclo u otros servicios o establecimientos de ocio, atención y cuidado de menores que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada de trabajo.				
Servicios de atención a menores, personas mayores, personas con discapacidad o personas en situación de dependencia que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada de trabajo.				
Servicios de atención en centros de día o centros especializados a personas con discapacidad o en situación de dependencia que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada de trabajo.				
Bolsa de horas de libre disposición para los trabajadores y de carácter retribuido, que les permita disfrutar durante la jornada semanal de un tiempo libre para realizar gestiones de carácter personal o como descanso.				
Potenciación de la flexibilización, adaptación o reasignación de las funciones del puesto de trabajo y horario, atendiendo a las circunstancias o necesidades particulares de cada trabajador, en aras de la conciliación familiar.				

Si se utilizan estos criterios sociales, habrá que prever que en la plantilla de algún licitador no concurran las circunstancias que harían aplicables algunas de las medidas de la mesa. Hay que establecer cómo se procederá en estos casos, y garantizar la intercambiabilidad de las medidas.

Además de la memoria económica, el licitador también se compromete a:

- remitir al órgano de contratación, dentro de los quince días hábiles siguientes a la formalización del contrato, un documento de calendarización para la implantación de las medidas, fruto de las oportunas reuniones con cada uno de los trabajadores que prestarán el servicio, en las que se habrán identificado sus necesidades concretas y determinado la forma de aplicación de las medidas propuestas.
- implantar la totalidad de las medidas incluidas en el contrato dentro de los tres meses siguientes a la formalización de la adjudicación.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

El siguiente ejemplo se centra sobre los compromisos de formación complementaria de la plantilla.

Ejemplo ▷ 39

Formación complementaria en prevención, seguridad y salud laboral

Las empresas licitadoras podrán ofrecer a los trabajadores que prestarán el servicio, cursos de formación específicos en materia de prevención, seguridad y salud laboral relacionados con los puestos de trabajo y funciones que ejercen en el centro de trabajo objeto del contrato.

Esta formación tendrá carácter complementario respecto de la formación básica que el empresario está obligado a proporcionar de acuerdo con las disposiciones vigentes aplicables; en particular en todos aquellos casos que puedan calificarse como potencialmente peligrosos o cuya función implique un riesgo laboral elevado.

El órgano de contratación puede concretar cuáles son las acciones formativas complementarias que valorará, en función de la naturaleza y características del contrato.

Se otorgará el máximo de puntos a la oferta económica de mayor cuantía y que podrá llegar hasta un máximo de 0,2% del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Al resto de ofertas se les asignará la puntuación con dos decimales que corresponda proporcionalmente.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Un caso práctico sobre subcontratación con Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción:

Ejemplo ▷ 40

Subcontratación con empresas de inserción y/o centros especiales de empleo

Por el compromiso fehaciente de incluir en la parte prevista como trabajos de posible subcontrata, el hacerlo por encima del mínimo establecido del 5% del importe de adjudicación del contrato con:

- empresas de inserción, recogidas en el marco de la Ley catalana 27/2002 y de la Ley estatal 44/2007
- centros especiales de empleo regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

para trabajos integras de cualquier especialidad objeto del contrato, con sus partidas de obra, servicios o elementos de forma completa, y que integre la totalidad del concepto contratado (mano de obra, materiales, medios auxiliares, productos, EPIs, soporte técnico, estructura, gastos, beneficios o márgenes etc. de la empresa de inserción y/o centro especial de trabajo). En ningún caso podrá aceptarse la mera prestación de personal.

Compromiso base	5%	5%	5%
Compromiso adicional	+1%	+3%	+5%
Total	6%	8%	10%

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

La perspectiva de género puede incorporarse en la línea del siguiente ejemplo:

Ejemplo ▷ 41

Perspectiva de género

Las empresas licitadoras podrán comprometerse a que en sus nuevas contrataciones, bajas o sustituciones, alcanzarán un porcentaje de género superior al que la Encuesta de Población Activa (EPA) recoge para el sector construcción.

Se otorgará el máximo de puntos (P_{max}) a la oferta que comprometa a un porcentaje superior.

El resto de licitadores obtendrán una puntuación conforme a la fórmula:

$$\textbf{puntuación} = Po / P_{oM} \times P_{max}$$

donde:

Po: porcentaje de género del licitador (que debe ser superior al de la EPA)

PoM: máximo entre los porcentajes de género ofrecidos

Pmax: puntuación máxima

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Recomendación ▷ 42

Criterios sociales

- **Formación y seguridad y salud.** Hay que prestar mucha atención a no convertir en puntuables aspectos obligatorios de formación o de seguridad y salud. Es importante no promover la percepción de que hay unos estándares mínimos y unas eventuales mejoras voluntarias.
- **Perspectiva de género.** Aquí hay que insistir en que una hipotética monitorización del porcentaje de género debe hacerse exclusivamente sobre el personal vinculado al contrato.
- **Duplicaciones:** Si se opta por incluir cláusulas como las de los ejemplos, se debe comprobar que no aparezcan otra vez en el mismo Pliego empleados como criterio de desempate entre licitadores.

CCF / ITeC

2.5 Evaluación de las ofertas de 'compliance'

La LCSP exige al órgano de contratación que a lo largo del proceso de selección de la oferta más ventajosa no se incurra en el tipo de infracciones legales que enumera en:

Normativa

1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

Para llevar a la práctica estas exigencias de una manera explícita, en los ejemplos examinados encontramos dos estrategias:

- Que el órgano de contratación disponga de una política propia de 'compliance' que sea pública y que sea extensible a los proveedores de productos y servicios que contrata.
- Que las empresas que opten a ser contratadas dispongan voluntariamente de una política propia de 'compliance', lo que se puede usar como un criterio de selección más, al estilo de los criterios que se han analizado hasta ahora y que deben ser sometidos a valoración subjetiva.

En el primer caso, es necesario que el órgano de contratación tenga en funcionamiento un sistema propio de 'compliance' con los contenidos habituales (código de conducta, mapa de riesgos, manual de prevención, sistemas de control y de 'reporting', etc.) con particular cuidado de la operatividad de su canal de denuncias y protocolos de actuación en caso de detección de riesgos. El sistema debe ser público; por ejemplo, debe ser consultable en el apartado de Transparencia de la web del órgano de contratación.

En el caso del ejemplo, el Pliego reproduce la lista de reglas que deberán cumplir los adjudicatarios:

Ejemplo ▷ 43

Anexo al contrato para suscribir el compromiso legal y ético

La empresa [razón social] con [NIF] y domiciliada en [dirección] y en su nombre [Apoderados] con el fin de presentar su oferta en el procedimiento de contratación del servicio [título del expediente del contrato] declara bajo su responsabilidad aceptar las siguientes estipulaciones:

1. Que conoce que [el órgano de contratación] ha adoptado un sistema de gestión que incluye medidas de control y vigilancia para la prevención de la comisión de delitos de corrupción y de prevención de conflictos de intereses, cuya eficacia requiere de la participación de los suministradores, colaboradores y proveedores de bienes y servicios y de sus subcontratistas. Esta información está disponible en la página web de [el órgano de contratación]
2. Que uno de los componentes del sistema es su Código Ético, cuyo contenido conoce, obligándose a cumplirlo en todas sus relaciones con [el órgano de contratación]; asimismo colaborará en la medida de sus posibilidades a que el Código tenga la máxima difusión y que se cumpla por cuantas personas dependan o se relacionen con [el órgano de contratación].
3. De manera especial asume la obligación de informar y denunciar a [el órgano de contratación] con carácter inmediato a través de su canal de denuncias específico que se encuentra en su portal de la transparencia, cualquier dato o información que pueda indicar que se ha cometido o pueda cometerse un delito con ocasión de la ejecución del presente contrato que afecte o pueda afectar a [el órgano de contratación] y/o a las personas físicas relacionadas con el mismo, siguiendo las recomendaciones y pautas de su Código Ético. El origen de la información siempre será tratado de manera confidencial, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones legales que pudieran resultar de aplicación.
4. Finalmente, también se obliga a trasladar estas obligaciones a sus propios subcontratados, facilitándoles si llegara el caso, el canal de denuncias indicado.

[Fecha] [Firma]

Elaboración ITeC, basada en los Pliegos de Cláusulas Jurídicas de la Sociedad de Promoción Exterior del Principado de Asturias (ASTUREX)

La otra opción es que sean las empresas candidatas las que hayan implantado una política propia de 'compliance', que se trataría de valorar. Sería parecido a la manera en que se ha evaluado la capacidad técnica de cada licitador, disgregándola por temas y ofreciendo un criterio de puntuación, al estilo de:

Ejemplo ▷ 44

Madurez del sistema de 'compliance'

Esta matriz reparte un máximo de 14 puntos:

	¿Está operativo?			¿Se informa de su operación? ('reporting')		
	No	En parte	Sí	No	En parte	Sí
Puntuación →	0	0,25	1	0	0,5	1
Liderazgo						
Se ha designado un 'compliance officer' completamente independiente, con facultades para exigir responsabilidades a los máximos directivos y dotado de suficientes recursos humanos y financieros para ejercer su misión.						
Mapa de riesgos						
Se han identificado los riesgos de infracción que pueden ser cometidos por la empresa en función de su objeto y actividad habitual						
Procedimientos internos						
Se han establecido procedimientos de reducción de riesgos de infracción y se mantienen regularmente actualizados						
Hay un plan de formación continua en 'compliance'						
Hay un canal de denuncias anónimo y accesible para todos los trabajadores						
Sistema de control del cumplimiento						
Controles secundarios Hay un sistema disciplinario que sanciona el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.						
Controles terciarios El modelo se verifica periódicamente y siempre que se detecten infracciones relevantes, cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.						

Se puede complementar con un umbral inferior de puntuación.

ITeC

Finalmente, en este otro ejemplo el órgano de contratación opta por confiar la evaluación de la política de 'compliance' de los licitadores a un certificador externo, en la línea de lo que se acostumbra a hacer en las disciplinas de la gestión de la calidad o la gestión ambiental:

Ejemplo ▷ 45

Certificación de las prácticas de gestión en diferentes disciplinas

El órgano de contratación valora positivamente a los licitadores en la posesión de certificados vigentes que demuestren la bondad de sus sistemas de gestión de calidad, ambiental, seguridad y salud, responsabilidad social y 'compliance'.

La puntuación está condicionada a la presentación en el sobre correspondiente de las copias de los certificados, en ausencia de los cuales no se concederá puntuación.

Ámbito	Normativas de referencia	Puntuación máxima
Gestión de la calidad	ISO 9001:2015	1 punto
Gestión ambiental	ISO 14001:2015	2 puntos
Gestión de la seguridad y salud en el trabajo	ISO 45001 OHSAS 18001	2 puntos
Gestión de responsabilidad social	Iqnet SR10	5 puntos
'Compliance' en el ámbito de la prevención y detección penal, en favor de la independencia, prevención de delitos y lucha contra la corrupción y sobornos	ISO 19600 ISO 37001	5 puntos

INSTITUTO MUNICIPAL DE MERCADOS DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares para el contrato de obras de conservación y mejoras de los edificios e instalaciones de los mercados municipales y oficinas de los servicios centrales, noviembre de 2020

Recomendación ▷ 46
Sistema de 'compliance'

El espíritu de la recomendación es dosificar el uso de los sistemas de 'compliance' para seleccionar ofertas, y reservarlo para los proyectos más grandes. Somos conscientes de la falta de definición sobre qué constituye un "contrato grande"

Ejemplo	Método	Recomendación	
		contratos de gran volumen	contratos de poco volumen
43	Adhesión del licitador a la política de 'compliance' del órgano de contratación	No recomendado	Puede resultar útil para difundir entre los licitadores que el órgano de contratación ha adoptado medidas preventivas. Pero no introduce ningún criterio selectivo entre los licitadores
44	La mesa de contratación valora la política de 'compliance' del licitador	Mejor que el anterior	Ya introduce un criterio selectivo entre los licitadores, pero se podría considerar que restringe la concurrencia de las pequeñas y medianas empresas.
45	Una empresa certificadora externa valora la política de 'compliance' del licitador	Recomendado	

CCF / ITeC

2.6 Evaluación de las mejoras

El tema de las mejoras no es de obligada inclusión como criterio de adjudicación de un servicio de mantenimiento de vía pública, sino que forma parte del margen discrecional del órgano de contratación a la hora de redactar los pliegos. En el caso de que opte por esta vía, hay que entender que se está añadiendo un elemento extra a la lista "irrenunciable" de criterios (económicos, técnicos, sociales, ambientales) que debe tratarse de idéntica manera, en el sentido de que debe quedar igualmente justificado, acotado, vinculado al objeto del contrato y con un criterio de valoración que no deje brechas de ambigüedad.

Todas estas advertencias se encuentran de manera explícita en la LCSP, que insiste en que la prioridad debe ser el cumplimiento de las prestaciones "base" del contrato, independientemente de que la admisión de mejoras permita suponer que en la práctica habrá un incremento de prestaciones. En consecuencia, los redactores de pliegos deben ser muy cuidadosos a la hora de definir cuáles son estas prestaciones "base" porque no pueden confiar en que sean las propuestas las que cubran las carencias a través de mejoras.

Normativa

En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

[Jurisprudencia]

Por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN
Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero y 45/2015, de 16 de abril

En la selección de Pliegos de contratación que utilizamos como ejemplos, éste hace énfasis en descartar las mejoras que no están suficientemente concretadas y las mejoras que no repercuten en las prestaciones definidas en el pliego:

Ejemplo ▷ 47

Requisitos que deben reunir las mejoras

- No pueden ser mejoras genéricas, no determinadas con respecto a los aspectos de la prestación que serían mejorables por las propuestas de los licitadores y / o el valor o la ponderación que tendrán como criterio de adjudicación. También para la valoración de las ofertas, que incluye la de las mejoras, su concreción es un requisito esencial.
- Deben tener relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o, en su caso, en el anuncio de licitación y ponderación de las mismas. Por tanto, se valorarán aquellas mejoras propuestas por el licitador siempre que tengan una relación directa con el objeto del contrato y supongan un incremento de la calidad o cantidad de la prestación definida en el pliego.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Este otro ejemplo también está centrado en los mismos principios que el anterior, si bien resulta más explícito a la hora de establecer que por "mejora no concretada" se entiende "mejora no presupuestada":

Ejemplo ▷ 48

Requisitos que deben reunir las mejoras

Sólo se considerarán mejoras las que están relacionadas con el objeto del contrato y que no recogen prestaciones ya incluidas en las condiciones técnicas del presente Pliego. Por lo tanto, las mejoras deben cumplir las siguientes condiciones:

- que no sean de carácter obligatorio;
- que se presten sin coste en la prestación de los servicios;
- que representen una repercusión positiva para el proyecto, siempre que las mejoras no condicionen o supongan prestaciones menores que las mínimas exigidas en este Pliego.

Sólo serán valoradas aquellas mejoras que vengan acompañadas de los correspondientes presupuestos, que reflejarán el valor económico de mercado. Por lo tanto, las mejoras que no cumplan los requisitos mencionados, se tendrán por no propuestas.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Como síntesis de todo lo anterior:

Recomendación ▷ 49

Requisitos que deben reunir las mejoras

En general:	

• Relación directa con el objeto del contrato.
• Ninguna mejora puede encubrir trabajos/acciones que forman parte del servicio base.
• Ninguna mejora puede sobrepasar unos límites que deben fijarse en los Pliegos:
  ○ Límite de número de mejoras, tanto si las propone el licitador como si el licitador las escoge entre las que propone el organismo contratante.
  ○ Límite de coste, por ejemplo en términos de % del presupuesto base de licitación.	

Las propuestas por el licitador:	Las propuestas por el órgano de contratación:
• El órgano de contratación puede definir qué tipo de mejoras espera que le sean ofertadas. • El licitador debe demostrar que están motivadas y debe definirlas técnicamente: en qué consistirán, con qué materiales y medios se ejecutarán, y cómo lo hará para no interferir en la prestación del servicio objeto del contrato. • El licitador debe presupuestarlas con precios y rendimientos justificados.	• El órgano de contratación debe demostrar que están motivadas. • El órgano de contratación debe contar con un sistema razonado con el que valorar las propuestas.

Se descartarán automáticamente todas las mejoras que no cumplan los requisitos.

CCF / ITeC

2.6.1 Mejoras propuestas por el licitador

Algunas licitaciones dejan la puerta abierta a que sean las empresas licitadoras las que propongan las mejoras. La LCSP lo plantea así:

Normativa

> Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.
>
> Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

A la vista del redactado de la Ley, el uso de este mecanismo desencadena un par de consecuencias a tener en cuenta:

- Compromete al adjudicatario, que no se puede desdecir de la obligación de ejecutar la mejora o mejoras que ha propuesto, en los términos que las ha propuesto.
- Compromete al organismo de contratación a aceptar la ejecución de la mejora o mejoras contenidas en la propuesta que ha escogido para hacer la adjudicación, en los mismos términos.

En síntesis, en el momento que se produce la adjudicación, las propuestas de mejora de la oferta ganadora pasan de ser simples propuestas y se convierten, a todos los efectos, en proyectos a ejecutar con todo lo que ello supone (coste, cumplimiento normativo, responsabilidad civil). Razón de más para que los Pliegos pidan a los licitadores que sean rigurosos en sus propuestas de mejora, sin perder de vista la cuestión de la extensión (ver punto 4 sobre formatos de las ofertas)

Una manera de plantear el tema es la que se encuentra en este ejemplo, que recoge varias cuestiones importantes: un techo al número de mejoras, un techo de coste, y dos criterios de evaluación:

Ejemplo ▷ 50

Mejoras sujetas a juicio de valor

Como máximo se admitirán ***n*** mejoras.

Las mejoras no sobrepasarán un **x%** del precio neto de licitación (**x** se sitúa entre 2 y 10%)

Las mejoras especificarán los aspectos materiales / personales del PPT mejorables

Forma de valoración:

Mejora	Calificación de 0 a 1			Puntuación máxima	**Total**
	Interés	Adecuación precios	Combinado		
	a	b	c=(a+b)÷2	Pmax	$c*P_{max}$
Mejora A					
Mejora B					
…					

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

A continuación tenemos un Pliego más complejo. El organismo de contratación ha restringido a dos temáticas (A y B) el tipo de mejoras que espera recibir de los licitadores, y que en ambos casos requieren la identificación de incidencias en el viario público. Es una estrategia útil para forzar a que los candidatos hagan reconocimiento sobre el terreno y se familiaricen con su estado real antes de que redacten sus propuestas y se adjudique el contrato.

Además, utiliza una matriz de calificación bastante desglosada y que, a pesar de ser mayoritariamente cualitativa, contiene algunos puntos objetivados (fuentes para los precios)

Ejemplo ▷ 51

Mejoras sujetas a juicio de valor

El licitador deberá presentar al menos dos propuestas dentro del ámbito y el objeto del contrato, una por cada tipo de mejora según la siguiente clasificación:

Tipo A Resolver una incidencia del tipo peligro inminente	**Tipo B** Mejorar deficiencias en materia de accesibilidad
El PPT describe qué se entiende por una incidencia de este tipo: • Desborde de profundidad > 2 cm. • Pavimento deslizante en seco por pérdida de rugosidad y con inclinación > 6% • Resaltes y alcorques levantados > 2 cm • Piezas con movimiento que originen un desnivel superior > 2 cm • Riesgo de caída de personas a diferente nivel • Falta de a error • Vallas de solares que puedan provocar daños personales o materiales El licitador puede proponer otros tipos de incidencia que comprometan la seguridad de los usuarios de la vía pública en un nivel equiparable a las anteriores.	• Actuaciones que resuelvan un incumplimiento de alguna normativa de accesibilidad vigente • Actuaciones que mejoren las condiciones de accesibilidad de algún espacio en concreto aunque sí cumpla las condiciones exigidas por normativa.

Se valorará, como máximo, 1 mejora por cada tipología y un máximo de 2 mejoras en total por cada licitador. En el caso de que se presente más de una mejora por cada tipología, se valorará para la puntuación final la que obtenga mayor puntuación de las presentadas. El resto de mejoras no se valorarán.

En caso de que el licitador resulte adjudicatario, quedará obligado a ejecutar todas las mejoras propuestas.

Contenido de las propuestas:

- Planos y fotografías.
- Memoria de las carencias, defectos, incumplimientos y/o patologías existentes que motiven la necesidad de actuación
- Presupuesto con todos los precios unitarios, el tipo de unidad y el total de unidades por cada precio de todos los trabajos, maquinaria y/o medios auxiliares necesarios para completar la intervención. Debe incluir también partidas de seguridad y salud.
- Todos los precios, unitarios y compuestos, deben codificarse para identificar si provienen de la base de precios del PTEC, del ITeC. En caso de utilizarse un precio no incluido en ninguna de las mencionadas bases, se le asignará un código que empiece por "PC".
- Precio de Ejecución Material, sin incluir en ningún caso la baja ofertada por el licitador.

continúa →

Mejoras sujetas a juicio de valor (continuación)

Forma de valoración:

	Valoración / puntos			
	Insuficiente	Suficiente	Bien	Excelente
	0	0,5	0,75	1
Descripción, comprensión y justificación de la necesidad				
La descripción del estado actual se adecua a la realidad existente y permite la correcta identificación de los elementos y/o áreas objeto de la mejora				
La necesidad de la ejecución de la mejora está técnicamente justificada				
La descripción de las carencias, defectos, incumplimientos y/o patologías existentes es técnicamente detallada y se ajusta a la realidad				
Propuesta técnica				
Las soluciones propuestas son técnicamente adecuadas a las exigencias del pliego de prescripciones técnicas				
Las medidas propuestas para interferir lo menos posible en la normal actividad del espacio público son adecuadas				
La documentación aportada es detallada y permite la total comprensión de la solución				
Las propuestas técnicas se adecuan a la realidad del espacio público				
Presupuesto				
Las descripciones de las partidas son detalladas				
Los precios propuestos se adecuan a las bases de precios del contrato, del ITeC o a la realidad del mercado				
Las cantidades indicadas para cada partida son adecuadas a la realidad de los elementos objeto de la mejora y a la propuesta técnica				
Las partidas son adecuadas a la propuesta técnica y a la realidad de los elementos objeto de la mejora				
Justificación de precios				
Los conceptos del desglose de los precios son adecuados a los trabajos a realizar				
Las cantidades propuestas para cada línea de desglose es adecuada a la partida				

Se establece como umbral mínimo de calidad la obtención de 20 puntos, y toda propuesta que no los consiga será rechazada.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

2.6.2 Mejoras propuestas por el organismo de contratación

En el caso anterior, las mejoras debían ser propuestas por las empresas licitadoras y, como mucho, el organismo de contratación se limitaba a acotar el tipo de mejoras que esperaba de los licitadores, con el fin de que concentraran sus propuestas allí donde hubiera más carencias. En cambio, aquí la estrategia es diferente: el organismo de contratación pide unas prestaciones muy concretas, que en (la mayoría) de los casos forman parte de las prestaciones de los Pliegos, pero que ahora está dispuesto a otorgar ventaja (vía incremento de puntuación) a los licitadores que acepten cumplirlas en los términos ampliados que el organismo propone (aumento de servicio, reducción de plazos, reducción o supresión de coste).

El primer ejemplo parte de la base de que cada vez que se contrata un servicio de mantenimiento de viario, el nuevo adjudicatario no puede funcionar a régimen hasta que no acaba el inventario del viario que ha pasado a ser responsabilidad suya. Por tanto, cualquier rebaja en el plazo de ejecución del inventario se traduce en un menor tiempo para que el servicio consiga ser completamente operativo.

Hay que notar la manera en que el Pliego está acotado: descarta de salida que los candidatos puedan hacer el inventario-auditoría en menos de 2 meses, ni por debajo del 1,5% del importe total neto de licitación del primer año de vigencia del contrato:

Ejemplo ▷ 52

Inventarios y auditorías de estado previas

	Puntuación		
Plazo de ejecución del inventario de pavimentos y la auditoría de patologías	< 5 meses	< 4 meses	< 3 meses
	1	2,5	5
Coste del inventario de pavimentos y la auditoría de patologías	2,00% importe neto de licitación del 1er año	1,75% importe neto de licitación del 1er año	1,50% importe neto de licitación del 1er año
	0*	2,5	5

*El 2% es el coste base para el inventario-auditoría que establece el PTEC, por lo que no se puntúa extra.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

Otro tema que puede ser objeto para tratar como mejora son los servicios "de urgencia". En este Pliego se ha encontrado una manera de cuantificar numéricamente las ofertas de mejora, pidiendo a los candidatos a que definan un plazo propio de respuesta (que, en el caso de que el Pliego ya pida un tiempo mínimo, deberá ser inferior). Es importante el detalle del "umbral de saciedad", que funciona como salvaguarda para que no lleguen ofertas de tiempo de respuesta "cero" o simplemente tiempos de respuesta imposibles de cumplir. En otras palabras, el redactor del Pliego debería definir un intervalo de tiempo que va desde el mínimo exigido al Pliego (el tiempo que el organismo de contratación está dispuesto a admitir hasta la solución de la incidencia) y el mínimo menos la mejora (que debería ser lo suficiente como para que el adjudicatario pudiera solucionar la incidencia)

Ejemplo ▷ 53

Tiempo máximo de respuesta

Se puntuará el tiempo máximo de respuesta al que se compromete el licitador en caso de aviso de avería o incidencia. Se otorgará la máxima puntuación a la oferta con el plazo más reducido, que será inferior en cualquier caso a lo establecido en el PPT y aparecer indicado en las mismas unidades de tiempo (días, horas o meses), y proporcionalmente al resto.

$$P_{licitador} = P_{max} \text{ x plazo mínimo} \div \text{plazo oferta}$$

(regla de proporcionalidad inversa)

La puntuación podrá fijarse por tramos. En todo caso, habrá que establecer un umbral de saciedad.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Una variante de lo anterior, sólo para los casos en los que el PPT no pide expresamente que la empresa atienda incidencias en días no laborables:

Ejemplo ▷ 54

Disponibilidad en jornadas no laborables

Realización de los trabajos de mantenimiento / reparación a sábados, domingos o festivos, si así lo solicita el órgano de contratación.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Una limitación de este tratamiento es que solo deja una respuesta binaria al licitador: "sí" acepta estar disponible en festivos, o "no" acepta estar disponible en festivos. Por lo tanto, no ayuda a distinguir entre ofertas, a menos que se complemente con alguna valoración más subjetiva, por ejemplo, de la cantidad/calidad de recursos que se destinan a estar "de guardia" para estas incidencias.

Las cuestiones relacionadas con las garantías también se tratan a menudo como mejoras. Hay que empezar por asegurarse de que el objeto del contrato sea compatible con el concepto de garantía que dura un determinado tiempo. El aumento del plazo de garantía incide directamente en la calidad del servicio ya que motiva a las empresas a ser más cuidadosas en la selección de materiales y en la ejecución para minimizar el riesgo de tener que hacer reposiciones y/o reparaciones posteriores.

En este Pliego encontramos un planteamiento muy simple, con la salvaguarda del "umbral de saciedad" que hemos comentado anteriormente (el órgano de contratación no contempla ampliaciones de garantía superiores por encima de los 2 semestres):

Ejemplo ▷ 55

Ampliación de garantía

	Puntuación	
Aumento del plazo de garantía de los trabajos	+1 semestre	+2 semestres
	2,5	5

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de mantenimiento de los elementos de la vía pública del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, julio de 2018

En situaciones como estas, entra en juego la problemática de que el plazo de garantía puede alargarse más allá de la finalización del contrato, de manera que hay que prever que la adjudicación puede haber pasado a otra empresa. De ahí que este Pliego intente conseguir que los candidatos se comprometan a una cierta continuidad, y a emplear a algunos de los responsables con experiencia directa en la prestación del servicio durante el periodo del contrato original, aunque puedan estar destinados a otros contratos:

Ejemplo ▷ 56

Ampliación de garantía

Ampliación de garantía

Se valorarán las condiciones de la garantía (plazo y calidad) ofrecidas que sean superiores a los establecidos en el PCAP, y siempre por encima de unos mínimos concretos fijados en el PPT:

	Puntuación máxima
Plazo de garantía Puntuación máxima a la oferta con el plazo más largo por encima del mínimo exigido al PPT, y proporcionalmente al resto de oferta (regla de proporcionalidad directa), siendo necesario fijar un límite máximo de garantía ("umbral de saciedad").	
Recursos asignados Por cada persona con la calificación específica de _____ asignada al periodo de garantía que haya participado en la prestación del servicio X puntos, hasta la puntuación máxima. Si la persona comprometida por el adjudicatario no continuase con la relación laboral o profesional con el adjudicatario, podrá ser sustituida por otra de perfil profesional equivalente (tanto en titulación como en experiencia) previa autorización expresa del órgano de contratación, dejando constancia en el expediente administrativo.	
Tiempo de respuesta durante el período de garantía Puntuación máxima en la oferta con el tiempo máximo más rápido, y proporcionalmente al resto de oferta (regla de proporcionalidad directa)	

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

3 Selección y ponderación de los criterios de adjudicación

Hasta ahora se han estado viendo posibles maneras de definir criterios de adjudicación. El paso siguiente consistiría en escoger cuáles son los más adecuados para la situación concreta del contrato que se quiere licitar y asignarles un peso específico en la puntuación de las ofertas.

Efectivamente, la LCSP otorga cierta libertad al órgano de contratación para escoger y ponderar los criterios de adjudicación, pero deja claro que no espera que este margen de maniobra se utilice para quedarse en el territorio habitual de la ponderación exclusiva de la oferta económica:

Normativa

... la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

Las entidades del sector público (...) valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública.

Ley de Contratos del Sector Público, Preámbulo, II

La Ley de Contratos es explícita sobre la preferencia por sistemas de valoración que utilicen un conjunto de criterios, en lugar de uno solo, para determinar la mejor oferta.

Normativa

La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio

(…)

La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145

La LCSP da algunas indicaciones generales sobre la manera de establecer prioridades sobre la lista de criterios. A la hora de redactar un pliego, invita a escoger aquellos criterios que puedan valorarse objetivamente aplicando fórmulas. Pero a la hora de valorar una oferta, establece que antes de entrar en los resultados de las fórmulas, se debería haber sopesado la parte subjetiva como paso previo.

Normativa

Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

(…)

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello.

(…)

Deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 146

La LCSP también toma medidas para evitar ofertas muy desequilibradas (p.ej: una propuesta técnica floja acompañada de una oferta económica muy agresiva) mediante unas "notas de corte" o umbral mínimos que toda oferta debe superar antes de pasar a la siguiente fase del proceso de selección:

Normativa

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 146

Finalmente, hay que tener presente que el órgano de contratación no tiene potestad para introducir variaciones con posterioridad a la publicación de los Pliegos:

Jurisprudencia

Fijación a posteriori de coeficientes de ponderación y de subcriterios relativos a los criterios de adjudicación recogidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación

(…) cuando el contrato deba adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, las entidades adjudicadoras mencionarán, en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, los criterios de adjudicación que vayan a aplicar, si fuera posible en orden decreciente de importancia atribuida.

Según la jurisprudencia, esta última disposición (...) exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

(…) Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)
Sentencia de la Sala primera de 24 de enero de 2008 | ECLI:EU:C:2008:40

Por lo tanto, la elección de criterios debe quedar claramente fijada en los Pliegos y debería seguir las líneas siguientes:

Recomendación ▷ 57

Criterios de adjudicación

Hay que comprobar que:

- Estén justificados.
- Estén vinculados al objeto del contrato.
- Sean objetivos y referidos a parámetros que puedan ser valorados y faciliten la selección por comparación imparcial de las ofertas.
- Estén claramente descritos en el anuncio y en el pliego, que incluirá la manera de ponderarlos. Deben ser suficientemente explícitos tanto para los licitadores para presentar sus ofertas como para el propio órgano de contratación para valorar las ofertas recibidas. La mesa de contratación no los puede concretar a posteriori.

No tendrán que seleccionarse criterios que puntúen varias veces aspectos idénticos.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017, síntesis de los puntos 1.8 y 1.9

3.1 Tres posibles mapas de criterios

A continuación describimos tres esquemas de ponderación de criterios, relacionando cada uno de ellos con una posible situación de partida donde se adaptaría más el mapa de criterios que se propone, pensando en la justificación que pide la LCSP a los órganos de contratación:

Recomendación ▷ 58

Mapa de criterios con prioridad a la respuesta frente a incidencias

Prerrequisitos / situación de partida:

- El objeto del contrato implica prestar servicio en un área significativa.
- En contratos anteriores se ha demostrado que las incidencias urgentes son frecuentes y/o influyen en gran medida sobre la calidad percibida del servicio de mantenimiento.

Objetivos / situación final deseada:

- Al final del contrato se habrá rebajado el tiempo de respuesta.
- Al final del contrato se habrá mejorado el mantenimiento preventivo.

		Rango de puntos	Ejemplos y recomen-daciones	
1	criterio técnico	30 a 45	18, 19 20, 21 25, 26 27, 28	Dentro de la valoración del Plan de Trabajo en conjunto, habrá que hacer énfasis en: • Conocimiento del entorno • Proximidad del centro de operaciones • Velocidad de respuesta • Procedimientos de comunicación de incidencias
	criterio ambiental	10 a 15	29, 30 31, 32, 33, 35 36	
	criterio social	10 a 15	37, 38 39, 40 41, 42	
	compliance	10 a 15	44, 45 46	
	Subotal	60 a 70		
	nota de corte: 50% P_{max}			

continúa →

Mapa de criterios con prioridad a la respuesta frente a incidencias (continuación)

		Rango de puntos	Ejemplos y recomen-daciones	
2	criterio económico	30 a 40	9, 10 11, 12	
3	mejoras	0 a 10	52, 53 54, 55 56	La cuestión del conocimiento del entorno podría tratarse en forma de petición de mejoras, si queda razonablemente acotada. La opción segura es limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía.
	Total P_{max}	**100**		

Valoración objetiva y subjetiva

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

Definir qué se entiende por incidencia urgente

Para que los candidatos puedan presentar una oferta coherente, y para evitar conflictos una vez esté en marcha el contrato, es necesario que el órgano de contratación establezca bajo qué condiciones esperará a que el contratista le preste un servicio urgente. Por ejemplo:

Una incidencia se considerará urgente cuando esté ocasionando, o plantee un alto riesgo de ocasionar, una interferencia grave o paro total o parcial en las actividades desarrolladas en el viario objeto del contrato, o un peligro para las personas y los bienes que se encuentran en él. Ejemplos: fugas de agua y/o gas, atascos, quiebras graves en las instalaciones, alteración de la seguridad, reparaciones por accidentes u otros imprevistos.

Conocimiento del entorno

Partimos de la premisa de que, en un caso como este, los candidatos necesitan estar familiarizados con los activos objeto del contrato para adecuar su oferta. Esto puede ser evaluado de dos maneras, no necesariamente excluyentes:

- En la propuesta técnica: donde hay que comprobar que el plan de trabajo no sea una oferta genérica sino que da respuesta adecuada a las particularidades del viario objeto del contrato.
- Pidiendo que los licitadores propongan mejoras concretas, con un techo económico acotado para no desvirtuar el contrato, pero que les supondría hacer un reconocimiento previo para detectar carencias en el estado de mantenimiento del viario.

CCF / ITeC

Recomendación ▷ 59

Mapa de criterios con prioridad en la huella ambiental

Prerrequisitos / situación de partida:

- El servicio de mantenimiento de viario público ya tiene unos procedimientos de trabajo que se han demostrado efectivos en contratos pasados, y que no resulta prioritario replantearlos.
- El órgano de contratación se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y necesita garantizar que se han tenido en cuenta en cada contrato.
- El órgano de contratación ya tiene definidos unos objetivos ambientales (por ejemplo, a escala municipal) y necesita garantizar que cada contrato encaja con ellos.

Objetivos / situación final deseada:

- Al final del contrato no se apreciarán cambios significativos ni en la calidad ni en los tiempos del servicio, pero se habrá rebajado el impacto ambiental.
- Idealmente, esta mejora ambiental se podrá cuantificar y convertirla en referencia ('benchmark') para contratos posteriores.
- Idealmente, la ejecución del proyecto ha proporcionado un 'know-how' reaprovechable en proyectos posteriores.

		Rango de puntos	Ejemplos y recomen-daciones					
1a	criterio ambiental	25 a 40		Tres posibles estrategias: una parcial (P1) centrada en los vehículos, otra parcial (P2) sobre materiales y una transversal (T) que combina las anteriores				
					P1	**P2**	**T**	**valoración**
			29, 30 31, 32	Plan Calidad Ambiental			X	subjetiva
			33, 35	Parque vehículos	X		X	objetiva
			36	Materiales		X	X	subjetiva
	Posible punto para establecer nota de corte							
1b	criterio técnico	10 a 15	18, 19 20, 21 25, 26 27, 28	Énfasis en la continuidad de los procedimientos que han dado buenos resultados en contratos anteriores. Los ítems "ejecución" y "residuos" del apartado 1a ya tienen un sesgo de contenido técnico. Evitar valorarlos por duplicado				
	criterio social	10 a 15	37, 38 39, 40 41, 42					
	compliance	10 a 15	44, 45 46					
	Subotal	60 a 70						
	Posible punto para establecer nota de corte: 50% P_{max}							

continúa →

Mapa de criterios con prioridad en la huella ambiental (continuación)

2	criterio económico	30 a 40	9, 10 11, 12	
3	mejoras	0 a 10	52, 53 54, 55 56	Todas las medidas ambientales deberían tratarse como criterio de calificación; hacerlo como mejora da a entender que son optativas para el contrato. Es preferible limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía.
	Total P_{max}	**100**		

Valoración objetiva y subjetiva

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

Estrategia parcial, centrada en los vehículos

Es la primera opción recomendada, dado que ya empieza a ser frecuente en algunos contratos de esta naturaleza. Destacamos algunas ventajas:

1. Es un criterio objetivable.
2. Es fácilmente auditable, para comprobar si el servicio prestado encaja con lo ofrecido.
3. Es modulable, de manera que el órgano de contratación puede subir o bajar los niveles de exigencia.

Estrategia parcial, centrada en los materiales

Es una opción menos frecuente, aunque también es objetivable y modulable. El punto más vulnerable son las dificultades para auditarlo.

Estrategia transversal: plan de calidad ambiental, materiales y vehículos

Sería la situación ideal, pero hay que advertir que en la parte del plan de calidad ambiental, se deberá recurrir a la evaluación subjetiva para puntuar las propuestas.

Situación de la nota de corte

Si un órgano de contratación opta por la estrategia transversal para priorizar el perfil ambiental, podría reforzar este mensaje si sitúa la nota de corte justo después del paquete ambiental. Esto dificulta que una propuesta ambientalmente mediocre pueda ser compensada mediante puntuaciones altas en el resto de los apartados.

CCF / ITeC

Recomendación ▷ 60

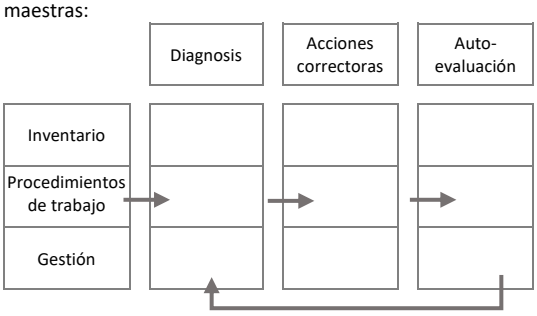
Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos

Prerrequisitos / situación de partida:

- El nivel de calidad percibido hasta el momento en el servicio de mantenimiento no ha sido satisfactorio.
- La causa probable pueden ser unos procedimientos de trabajo no suficientemente efectivos o que no se adecuan a las particularidades del contrato.

Objetivos / situación final deseada:

- Los puntos débiles del servicio han quedado identificados al comienzo del contrato, de manera que se ha ido directamente a corregirlos.
- El mantenimiento satisface las expectativas y abre la posibilidad a, en próximos contratos, empezar a abordar objetivos más ambiciosos.

		Rango de puntos	Ejemplos y recomen-daciones	
1	criterio técnico	25 a 40	18, 19 20, 21 25, 26 27, 28	Definir e implantar un nuevo Plan de Calidad con estas líneas maestras: 
	criterio ambiental	10 a 15	29, 30 31, 32, 33, 35 36	
	criterio social	10 a 15	37, 38 39, 40 41, 42	
	compliance	10 a 15	44, 45 46	
	Subtotal	60 a 70		
	nota de corte: 50% P_{max}			
2	criterio económico	30 a 40	9, 10 11, 12	
3	mejoras	0 a 10	52, 53 54, 55 56	Todas las estrategias de diagnosis y optimización del sistema de trabajo deberían tratarse como criterio de calificación; tratarlas como mejora da a entender que son optativas para el contrato. Es preferible limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía.
	Total P_{max}	**100**		

continúa →

Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos (continuación)

Valoración objetiva y subjetiva

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

Diagnosis

Partiendo de la base de que el servicio existente tiene carencias, se trataría de garantizar que el licitador las tiene identificadas, tanto por el lado del inventario, por la de los procedimientos de trabajo y por la de la gestión general del servicio.

Acciones correctoras

Partiendo de las carencias identificadas, el adjudicatario deberá corregirlas y es aquí donde se espera que introduzca cambios (innovaciones) allí donde espere mejores resultados, sea en el inventariado, en el sistema de trabajo y/o en el de gestión.

Autoevaluación

No hay que esperar al plazo de prestación del contrato para evaluar la efectividad de las innovaciones introducidas. El adjudicatario debería ir midiendo la evolución de sus indicadores de calidad de servicio con suficiente frecuencia como para tomar conciencia del efecto real de sus acciones correctivas y poder hacer reajustes.

Reaprovechamiento del 'know-how' en otros contratos

Si queda demostrado que las innovaciones introducidas, una vez testadas y afinadas, incrementan la calidad del servicio, se trataría de que el órgano de contratación las incorporase dentro de sus prácticas estándar para este tipo de servicios...

CCF / ITeC

4 Formato de la oferta

Es una buena práctica poner límites a la extensión de la oferta, dado que la dispersión en longitud del documento (e incluso en formato) entre las diferentes ofertas no favorece la comparación en igualdad de condiciones. Una manera rigurosa de que las ofertas no difieran formalmente podría ser:

Ejemplo ▷ 61

Exigencias de formato para los documentos

La proposición técnica de los licitadores deberá contener la documentación necesaria (impresa o digital) para poder valorarla, con los siguientes requisitos:

Número máximo de páginas	
Tamaño de la fuente para el texto	
Interlineado	
Márgenes	

El incumplimiento de estas exigencias de formato establecido implicará automáticamente una penalización en la valoración, que se fijará expresamente en el cuadro resumen de características, y podrá conseguir hasta el 30% de la establecida para el subapartado correspondiente al que le resulte de aplicación esta exigencia de forma.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Alternativamente, se podría utilizar una pauta más explícita como la siguiente, para evitar desequilibrios entre los diferentes contenidos que se piden:

Recomendación ▷ 62

Exigencias de formato para los documentos

Definición de la hoja estándar

Hoja DIN A4	Orientación	Vertical
	Caras	Aunque deja de tener sentido en la documentación digital, y para evitar malentendidos, se puntualiza que se piden hojas a 1 cara.
	Márgenes	Laterales 2,5 cm, superior 3 cm, inferior 2 cm Numerados en la parte superior derecha
	Fuente	Texto estándar tamaño 12 puntos, títulos 12 puntos negrita. Evitar fuentes exóticas
	Interlineado	Sencillo

Estructura del documento
(ítems sólo a título indicativo, a adaptar a cada Pliego)

		Formato	Extensión máxima (número de hojas)
Organigrama, perfiles profesionales, cadena de responsabilidades		DIN A4	3
Plan de trabajo	Plan de ejecución	DIN A4	4
	Análisis del proyecto ejecutivo	DIN A4	2
	Situaciones de rehabilitación	DIN A4	2
	Singularidades	DIN A4	2
Plan de calidad		DIN A4	4
Plan ambiental		DIN A4	4
Seguridad y Salud		DIN A4	3

(…)

Variaciones técnicas o mejoras propuestas por el licitador / órgano de contratación	Memoria	DIN A4	1
	Documentación gráfica	libre	1
	Presupuesto	DIN A4	1

(…)

TOTAL	30 a 40

CCF / ITeC

Relación de ejemplos y recomendaciones

▷1 Acreditación de la solvencia económica y financiera
▷2 Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €
▷3 Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €
▷4 Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €
▷5 Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €
▷6 Condiciones de solvencia ambiental
▷7 Condiciones alternativas de solvencia ambiental
▷8 Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0
▷9 Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0
▷10 Fórmulas lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0
▷11 Fórmulas no lineales que otorgan *n* puntos a la baja 0
▷12 Fórmulas de evaluación de la oferta económica
▷13 Captación de ofertas
▷14 Criterios genéricos de exclusión
▷15 Justificación de bajas anormales
▷16 Justificación de bajas anormales
▷17 Justificación de bajas anormales con existencia de un presupuesto
▷18 Calidad técnica de la propuesta
▷19 Calidad técnica de la propuesta
▷20 Afectación sobre la ciudadanía
▷21 Calidad técnica de la propuesta
▷22 Propuesta de equipo técnico
▷23 Antigüedad en la empresa
▷24 Recursos humanos
▷25 Oferta de maquinaria por encima de los requisitos de los Pliegos
▷26 Proximidad del centro de operaciones desde donde se prestará el servicio
▷27 Disponibilidad y estado de los recursos materiales
▷28 Recursos materiales
▷29 No confundir Plan de Calidad Ambiental y Plan de Gestión de Residuos
▷30 Evaluación del Plan de Calidad Ambiental
▷31 Plan de Calidad Ambiental: materias a evaluar y pautas
▷32 Responsable ambiental
▷33 Calidad ambiental de los vehículos adscritos al contrato
▷34 Etiqueta medioambiental de los vehículos
▷35 Impacto ambiental de los vehículos adscritos al contrato
▷36 Uso de materiales de bajo impacto ambiental
▷37 Medidas complementarias a las del Plan de Seguridad y Salud del proyecto
▷38 Conciliación entre la vida personal, laboral y familiar
▷39 Formación complementaria en prevención, seguridad y salud laboral
▷40 Subcontratación con empresas de inserción y/o centros especiales de empleo
▷41 Perspectiva de género
▷42 Criterios sociales
▷43 Anexo al contrato para suscribir el compromiso legal y ético
▷44 Madurez del sistema de 'compliance'
▷45 Certificación de las prácticas de gestión en diferentes disciplinas
▷46 Sistema de 'compliance'
▷47 Requisitos que deben reunir las mejoras
▷48 Requisitos que deben reunir las mejoras
▷49 Requisitos que deben reunir las mejoras
▷50 Mejoras sujetas a juicio de valor
▷51 Mejoras sujetas a juicio de valor

Relación de ejemplos y recomendaciones (continuación)

▷52 Inventarios y auditorías de estado previas
▷53 Tiempo máximo de respuesta
▷54 Disponibilidad en jornadas no laborables
▷55 Ampliación de garantía
▷56 Ampliación de garantía
▷57 Criterios de adjudicación
▷58 Mapa de criterios con prioridad a la respuesta frente a incidencias
▷59 Mapa de criterios con prioridad en la huella ambiental
▷60 Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos
▷61 Exigencias de formato para los documentos
▷62 Exigencias de formato para los documentos